



Centro de Estudos da Escola

*Programa de Avaliação Externa
do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de
Escolas definido pelo Decreto- Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio
(Protocolo ME/FPCE de 28 /4/1999)*

A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário-

Estudo extensivo

- Relatório Sectorial 4-

*inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de
conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente*

Natércio Afonso

Sofia Viseu

Março de 2001

Centro de Estudos da Escola

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

Universidade de Lisboa

**a reconfiguração da estrutura e gestão das
escolas públicas dos ensinos básico e
secundário-
estudo extensivo**

- Relatório Sectorial 4- *inquérito por questionário a uma
amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de
escolas ou agrupamentos do Continente*

Natércio Afonso

Sofia Viseu

LISBOA, 2001

Relatório produzido no âmbito do

Programa de Avaliação Externa da Aplicação do
Regime de Autonomia, Administração e Gestão das
Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo
Decreto- Lei nº. 115/A-98, de 4 de Maio (Protocolo
ME/FPCE de 28 /4/1999)

AFONSO, Natércio & VISEU, Sofia (2001)

A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas
dos ensinos básico e secundário- estudo extensivo.
Relatório Sectorial 4- inquérito por questionário a uma
amostra representativa de presidentes de conselhos
executivos de escolas ou agrupamentos do Continente.

Lisboa: Centro de Estudos da Escola, Faculdade de Psicologia
e de Ciências da Educação- Universidade de Lisboa

Centro de Estudos da Escola

Prof. Doutor João Barroso

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

Alameda da Universidade

1649-013 Lisboa, Portugal

Tel: 217970397 / 217934554 ext. 130

FAX: 217933408

E-mail: centro.estudos.escola@fpce.ul.pt

www.fpce.ul.pt/~ceescola

Os autores agradecem a todos aqueles sem os quais não seria possível a realização deste estudo, nomeadamente aos responsáveis pelos órgãos de gestão das escolas/agrupamentos de escolas que se disponibilizaram para responder ao inquérito por questionário.

Nota prévia

O presente Relatório foi realizado no âmbito da **primeira fase do Programa de Avaliação Externa do “Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei nº 115/A-98, de 4 de Maio”**, previsto no Protocolo acordado entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, assinado em 28 de Abril de 1999.

Este programa de avaliação externa é coordenado por João Barroso, professor na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e decorre no Centro de Estudos da Escola desta mesma Faculdade.

De acordo com o plano de actividades que foi elaborado (divulgado na página da Internet <http://www.fpce.ul.pt/~ceescola/>), a primeira fase do programa realizou-se entre Julho de 1999 e Dezembro de 2000 e teve como principal finalidade realizar um estudo de natureza extensiva, sobre o modo como decorreu, no território do Continente, a aplicação do “regime de autonomia, administração e gestão das escolas”, no quadro da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 115/A-98, de 4 de Maio.

As actividades previstas no presente estudo e os respectivos relatórios foram realizadas por uma equipa composta pelos seguintes elementos: João Barroso, Natércio Afonso e João Pinhal (docentes da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa); Ana Patrícia Almeida e Sofia Viseu (alunas do mestrado de Ciências da Educação, área de especialização em Administração Educacional, na mesma Faculdade); Luís Leandro Dinis (mestre em Ciências da Educação e professor na Escola Secundária Alves Redol); Maria Luísa Homem (mestre em Ciências da Educação e professora na Escola Superior de Educação de Lisboa).

Como produtos finais desta primeira fase foram elaborados os seguintes Relatórios:

Relatório Global da primeira fase do Programa de Avaliação Externa (Julho de 1999 - Dezembro de 2000).

Relatório Sectorial 1 – Imagens em confronto. A opinião de representantes das direcções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos.

Relatório Sectorial 2 – “FORUM/RAAG”: da informação à regulação. Análise de conteúdo das mensagens do FORUM/RAAG na internet.

Relatório Sectorial 3 – Tempos, ritmos e processos: da comissão executiva instaladora à direcção executiva. Diagnóstico sobre o processo de aplicação do Decreto-Lei nº 115/A-98, no ano lectivo 1998/99.

Relatório Sectorial 4 – A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário: estudo extensivo. Inquérito por questionário a uma amostra representativa de presidentes de conselhos executivos de escolas ou agrupamentos do Continente.

Relatório Sectorial 5 – Participação e funcionamento das escolas: o ponto de vista dos presidentes das assembleias. Inquérito a uma amostra representativa dos presidentes e membros das Assembleias de escolas e agrupamentos do Continente.

Relatório Sectorial 6 - A intervenção dos municípios na gestão do sistema educativo local: competências associadas ao novo regime de autonomia, administração e gestão. Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente.

Relatório Sectorial 7 – Os regulamentos internos: entre a norma e as regras. Análise de um corpus documental constituído por 43 regulamentos internos de diferentes Direcções Regionais de Educação.

Relatório Sectorial 8 – As Assembleias de Escola em discurso directo. Painéis de opinião de representantes de Assembleias de Escolas de 5 concelhos das zonas centro e sul do país.

Para a realização das actividades previstas foi necessário contar com o apoio e colaboração de um conjunto diversificado de pessoas (presidentes de conselhos executivos, membros de Assembleias de Escola, presidentes, vereadores e técnicos das câmaras municipais, directores regionais de educação, responsáveis de federações sindicais, de associações de pais, de estudantes e de associações pedagógicas que participaram nos questionários e entrevistas realizadas), bem como diferentes serviços do Ministério da Educação (DAPP, direcções regionais, gestão nacional do programa Foco) que nos facultaram dados e informações diversas por nós solicitadas.

Para além da menção específica que é feita em cada um dos Relatórios, quero manifestar aqui, de novo, publicamente e a todos, o meu mais sincero agradecimento.

João Barroso

Resumo do Estudo

A investigação conduzida neste estudo integra-se no Programa de Avaliação Externa do "Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio" e teve em vista os seguintes objectivos: (1) caracterizar o processo de mudança da estrutura formal e dos órgãos de gestão das escolas básicas e secundárias, e da constituição de agrupamentos no ensino básico; (2) estabelecer um ponto da situação sobre a aplicação do referido Regime, perto do final do ano lectivo de 1999/2000; e (3) recolher um balanço crítico sobre o processo em curso, na perspectiva dos professores responsáveis pela gestão de topo das escolas ou agrupamentos.

A estratégia de investigação centrou-se num estudo extensivo com base numa amostra representativa do universo constituído pelos jardins de infância, escolas e agrupamentos da educação pré-escolar, ensino básico e ensino secundário do Ministério da Educação, situados em território continental. A recolha de dados foi efectuada com recurso à técnica do inquérito por questionário, sendo o respectivo instrumento aplicado ao gestores de topo das unidades de ensino seleccionadas, por via electrónica ou postal, tendo-se obtido uma taxa de retorno de 42%. As respostas foram objecto de tratamento informático, dando origem a informação estatística descritiva, a partir do qual se elaborou um relatório descritivo e interpretativo.

Concluiu-se que, na maior parte das situações, a instalação das novas estruturas de direcção e gestão parece estar a concretizar-se sem sobressaltos significativos, num registo de evolução na continuidade. Não se registam rupturas nas rotinas e nos procedimentos correntes, próprios de culturas organizacionais específicas desenvolvidas na interacção entre a pressão normativista da administração central na educação, e a colegialidade docente expressa em práticas auto-gestionárias consolidadas no processo de "naturalização" da gestão democrática. O ensaio de reordenamento da rede escolar, expresso na criação dos agrupamentos, parece deparar com maiores dificuldades, dada a necessidade de enfrentar a inércia de dispositivos e procedimentos de gestão muito consolidados.

Quanto à argumentação crítica desenvolvida em torno do debate político sobre o novo regime, verifica-se que teve um eco apreciável entre os docentes responsáveis pela gestão escolar, embora não assuma proporções muito significativas. Os pontos críticos mais referidos centram-se em argumentos aparentemente "neutros" (falta de preparação para a participação), de teor mais corporativo (o governo evita os problemas e responsabiliza os docentes perante o público), ou de conteúdo vincadamente político (expressão de uma política economicista de redução do investimento na educação).

De um modo geral, pode dizer-se que a iniciativa política expressa nas mudanças veiculadas pelo novo "Regime de Autonomia, Administração e Gestão" não parece ter produzido um efeito mobilizador significativo entre os actores com intervenção no contexto escolar, numa lógica de transformação da escola, e no sentido de melhorar a qualidade do serviço público de educação, notando-se, nomeadamente, algum distanciamento e desconfiança entre os docentes, manifesto

desinteresse entre os estudantes, e uma prudente reserva entre os autarcas, embora pareça ter dinamizado a participação parental, pelo menos no que respeita à acção das respectivas estruturas associativa

Índice

Nota prévia	i
Resumo do Relatório	iii
Índice dos quadros	iv
1. Contexto do estudo	
1.1. Mudança e continuidade na administração das escolas	5
1.2. Objectivo, questão de partida e questões orientadoras do estudo	6
2. Metodologia	8
2.1. Visão geral	8
2.2. Tipo de estudo e estratégia de investigação	8
2.3. Design	9
2.4. O questionário	11
3. Apresentação e análise da informação recolhida	16
3.1. Caracterização das escolas/agrupamentos abrangidos pelo estudo	16
3.2. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000	21
3.3. O desenvolvimento do processo da constituição da estrutura de gestão	23
3.3.1. A constituição da Comissão Executiva Instaladora	23
3.3.2. A Assembleia Constituinte e o Regulamento Interno	25
3.3.2.1. Composição da Assembleia Constituinte	25
3.3.2.2. Análise do processo eleitoral da Assembleia Constituinte	26
3.3.2.3. Elaboração do Primeiro Regulamento Interno	28
3.3.3. A Assembleia de Escola	30
3.3.3.1. Composição da Assembleia de Escola	30
3.3.3.2. Análise do processo eleitoral da Assembleia de Escola	32
3.3.3.3. Análise do funcionamento da Assembleia de Escola	33
3.3.4. A Direcção Executiva	33
3.3.4.1. Análise do processo eleitoral da Direcção Executiva	35
3.3.4.2. Caracterização da Direcção Executiva	36
3.3.4.3. O Presidente do conselho ou Director Executivo	40
3.3.5. O Conselho Pedagógico	42
3.3.6. A Gestão Estratégica: o Projecto Educativo	44
4. Os Actores	47
4.1. Os educadores e professores	47
4.2. Os pais e encarregados de educação	49
4.3. O pessoal não docente	52
4.4. Os alunos	53
4.5. A autarquia local	56
4.6. Os serviços de administração central	57
5. Representações dos gestores escolares sobre o processo	60
5.1 As consequências do novo regime	60
5.2 Questões críticas globais	61
6. Conclusões	64
6.1. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000	64
6.2. A constituição da Comissão Executiva Instaladora	64
6.3. A Assembleia Constituinte e o primeiro Regulamento Interno	65

6.4. A Assembleia de Escola	66
6.5. A Direcção Executiva	67
6.6. O Conselho Pedagógico	68
6.7. A Gestão Estratégica: o Projecto Educativo	69
6.8. Os actores	69
6.8.1. Os educadores e professores	69
6.8.2. Os pais e encarregdos de educação	69
6.8.3. O pessoal não docente	70
6.8.4. Os alunos	70
6.8.5. As autarquias locais	71
6.8.6. Os serviços da administração educacional	71
6.9. O olhar dos gestores sobre o processo	72
6.9.1. As consequências do novo regime	72
6.9.2. Questões críticas finais	72
6.10. Síntese Final	73
7. Referências Bibliográficas	74
8. Legislação referenciada	74

Os autores agradecem a todos aqueles sem os quais não seria possível a realização deste estudo, nomeadamente aos responsáveis pelos órgãos de gestão das escolas/agrupamentos de escolas que se disponibilizaram para responder ao inquérito por questionário.1

Nota préviai

Para a realização das actividades previstas foi necessário contar com o apoio e colaboração de um conjunto diversificado de pessoas (presidentes de conselhos executivos, membros de Assembleias de Escola, presidentes, vereadores e técnicos das câmaras municipais, directores regionais de educação, responsáveis de federações sindicais, de associações de pais, de estudantes e de associações pedagógicas que participaram nos questionários e entrevistas realizadas), bem como diferentes serviços do Ministério da Educação (DAPP, direcções regionais, gestão nacional do programa Foco) que nos facultaram dados e informações diversas por nós solicitadas. ii

Para além da menção específica que é feita em cada um dos Relatórios, quero manifestar aqui, de novo, publicamente e a todos, o meu mais sincero agradecimento. ii
João Barroso.....ii

Resumo do Estudoiii

Índice dos quadros (cont.)5

1. Contexto do Estudo1

 1.1. Mudança e continuidade na administração das escolas 1

 1.2. Objectivo, questão de partida e questões orientadoras do estudo..... 6

2. Metodologia8

 2.1. Visão Geral 8

 2.2. Tipo de estudo e estratégia de investigação..... 8

 2.3. Design 9

 2.4. O questionário..... 11

3. Apresentação e análise da informação recolhida 16

 3.1. Caracterização das escolas/agrupamentos abrangidos pelo estudo..... 16

 3.2. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000 21

3.3. O desenvolvimento do processo de constituição da estrutura de gestão	23
4. Os actores	47
4.1. Os educadores e professores	47
4.2. Os pais e encarregados de educação	49
4.3. O pessoal não docente	52
4.4. Os alunos	53
4.5. As autarquias locais	56
4.6. Os serviços da administração educacional	57
5. Representações dos gestores escolares sobre o processo	60
5.1. As consequências do novo regime	60
5.2. Questões críticas globais	61
6. Conclusões	64
6. 1. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000	64
6. 2. A constituição da Comissão Executiva Instaladora	64
6. 3. A Assembleia Constituinte e o Primeiro Regulamento Interno	65
6. 4. A Assembleia de Escola	66
6. 5. A Direcção Executiva	67
6. 6. O Conselho Pedagógico	68
6.7. A Gestão Estratégica: o Projecto Educativo.	69
6. 8. Os actores	69
6. 9. O olhar dos gestores escolares sobre o processo	72
6. 10. Síntese final	73
7. Referências bibliográficas	74
8. Legislação referenciada	74

Índice dos quadros

	Pg.
Quadro 1- Representatividade da amostra do estudo por tipo de unidade	16
Quadro 2- Representatividade da amostra do estudo por direcção regional de educação	17
Quadro 3- N° de escolas nos agrupamentos	17
Quadro 4- N° de alunos por esc./ agrupamento	18
Quadro 5- Número de alunos por professor por tipo de escola	18
Quadro 6- Número de alunos por professor por ciclo	19
Quadro 7- Percentagem média do número de alunos por ciclo ou unidade	19
Quadro 8- Distribuição do corpo docente feminino por tipo de escola	20
Quadro 9- Órgão de gestão responsável pela gestão do estabelecimento de ensino	21
Quadro 10- Órgão de gestão responsável pelo estabelecimento de ensino por unidade de ensino	21
Quadro 11- Órgão de gestão responsável pelo estabelecimento de ensino por direcção regional de educação	22
Quadro 12- Fase de aplicação do processo	22
Quadro 13- Composição da assembleia eleitoral	23
Quadro 14- Participação eleitoral para a comissão executiva instaladora	24
Quadro 15- Funções anteriormente desempenhadas pelos elementos da comissão executiva instaladora	25
Quadro 16- Composição da assembleia constituinte	26
Quadro 17- Processo eleitoral para a assembleia constituinte	27
Quadro 18- Responsável pela elaboração do primeiro regulamento interno	28
Quadro 19- Documentos mobilizados para a elaboração do primeiro regulamento interno	28
Quadro 20- Alterações ao primeiro regulamento interno	29
Quadro 21- Processo de homologação do primeiro regulamento interno	29
Quadro 22- Processo de homologação dos primeiros regulamentos internos por DRE	30

Índice dos quadros (cont.)

	Pg.
Quadro 23- Composição da assembleia de escola	31
Quadro 24- Processo eleitoral para a assembleia constituinte	33
Quadro 25- Participação nas últimas quatro reuniões dos membros da assembleia de escola	34
Quadro 26- Participação eleitoral para a direcção executiva	36
Quadro 27- Funções anteriormente desempenhadas pelos elementos pertencentes à direcção executiva	37
Quadro 28- Peso das educadoras/ professores na direcção executiva	38
Quadro 29- Habilitações académicas dos elementos pertencentes à direcção executiva	38
Quadro 30- Funções desempenhadas pela assessoria da direcção executiva	39
Quadro 31- Grupo do presidente da direcção executiva- 2º ciclo	41
Quadro 32- Grupo do presidente da direcção executiva- 3º ciclo e ensino secundário	41
Quadro 33- Participação nas reuniões do conselho pedagógico	44
Quadro 34- Participação dos docentes na constituição e funcionamento dos órgãos	48
Quadro 35- Participação dos pais e encarregados de educação no funcionamento dos órgãos	50
Quadro 36- Participação do pessoal não docente no funcionamento dos órgãos	52
Quadro 37- Participação dos alunos no funcionamento dos órgãos	54

1. Contexto do Estudo

1.1. Mudança e continuidade na administração das escolas

Durante o regime autoritário que vigorou até 1974, os responsáveis pela administração das escolas do nível superior ao ensino primário (escolas preparatórias com os 5º e 6º anos de escolaridade, escolas técnicas e liceus, desde o 7º ano de escolaridade até ao final do nível secundário) denominavam-se directores ou reitores e eram livre e directamente nomeados pelo Ministério da Educação, com base em critérios de confiança política. A nível local, muitos destes administradores eram figuras importantes do partido único governamental, ou de outras organizações de apoio ao regime.

Num sistema muito centralizado, onde todas as medidas políticas e administrativas importantes eram tomadas pelo governo central, o papel destes administradores era particularmente importante, na sua qualidade de comissários políticos e ideológicos encarregados de velar pela ortodoxia ideológica do regime dentro das escolas. A estrutura interna das escolas era mínima, a participação era inexistente ou irrelevante, e o clima organizacional caracterizava-se pela repressão e pelo autoritarismo.

Quando a ditadura caiu em 1974, e o regime democrático começou a ser implantado, muitos destes administradores foram demitidos e substituídos por comissões de gestão eleitas "ad-hoc", de composição variada, mas em geral controladas por representantes dos professores. Este processo espontâneo desenvolveu-se durante um período revolucionário de intensa actividade política, e sem qualquer controlo da parte das novas autoridades no Ministério da Educação. Na realidade, a implementação de uma modelo participativo de administração escolar não era um objectivo político dos governos posteriores à revolução. Contudo, perante a pressão do processo de mudança, e sem meios para o controlar, as autoridades governamentais aceitaram a tomada do poder pelas comissões de gestão, legalizando o processo em curso, através do DL nº. 221/74 de 27 de Maio. Nas escolas primárias, em geral de reduzidas dimensões, e na ausência de um movimento autogestionário com um vigor idêntico, a administração escolar permaneceu sob o controlo de responsáveis concelhios nomeados pelo Ministério da Educação (os directores escolares).

Desde cedo conhecido entre os professores como a "gestão democrática", esta estrutura autogestionária consolidou-se durante os dois anos lectivos seguintes, no contexto favorável do período revolucionário que decorreu entre 1974 e 1976, implantando-se como um artefacto fundamental da cultura organizacional das escolas públicas.

Durante o ano de 1976, à medida que os poderes públicos foram recuperando a iniciativa política e a capacidade executiva, começou a desenhar-se o refluxo do movimento antogestionário, num contexto de "normalização" do funcionamento das escolas, através do Decreto-Lei 769-A/76 de 23 de Outubro, com o encerramento do período revolucionário, após a aprovação da Constituição e da primeira eleição para a Presidência da República. Este Decreto-Lei estabeleceu uma estrutura de gestão baseada num conselho directivo com representantes eleitos de professores, funcionários não docentes, e alunos (estes apenas no ensino secundário), num conselho pedagógico constituído fundamentalmente por professores no exercício de funções de coordenação disciplinar, e num conselho administrativo composto por dois elementos do conselho directivo e pelo chefe dos serviços administrativos da escola. Competia ao conselho directivo a gestão corrente da escola, enquanto que o conselho pedagógico assegurava a coordenação e supervisão pedagógica, cabendo ao conselho administrativo a execução orçamental. O presidente do conselho directivo assegurava a presidência dos outros órgãos, constituindo-se assim como o interlocutor directo do Ministério da Educação, herdeiro do papel dos antigos directores e reitores, mas agora eleito pelos seus pares, e não já nomeado pela tutela.

Do ponto de vista das autoridades ministeriais, este "modelo" de administração escolar permitia definir e responsabilizar interlocutores nas escolas, limitando o espaço autogestionário através da regulamentação precisa das atribuições e competências dos diversos órgãos criados. Do ponto de vista dos docentes, a "gestão democrática" significava a manutenção da eleição dos gestores escolares pelos seus pares, uma "conquista" fundamental do regime democrático. Este equilíbrio político fundamentou um novo "status quo" na administração das escolas públicas, resultado de um compromisso tácito entre as autoridades ministeriais e os professores, e que marcou a década seguinte, de 1976 a 1986 (Afonso, 1994). Tal compromisso tácito articulava, de modo flexível, o controle docente sobre a gestão corrente das escolas, com uma crescente pressão regulamentadora sobre as escolas por parte da administração educativa, dando origem a processos de "refracção" dos normativos, por reinterpretação e aplicação selectiva, também conhecidos por "infidelidades normativas" (Lima, 1992).

A insatisfação da tutela política com este "status quo" expressou-se, a partir de 1986, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86 de 14 de Outubro), definindo, de forma algo ambígua, princípios orientadores da gestão escolar não totalmente coincidentes com o modelo da "gestão democrática". A tentativa de mudança veio a concretizar-se no âmbito da chamada Reforma do Sistema Educativo lançada também em 1986, e que após um longo e sinuoso processo de negociação e de resistência passiva ou explícita dos docentes, deu origem a um novo ordenamento jurídico para a administração escolar (Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio).

Para além de outras modificações relevantes, nomeadamente a tentativa de generalizar a mesma estrutura de administração para todas as escolas do ensino não- superior, incluindo portanto os jardins de infância e as antigas escolas primárias, o "novo modelo", como rapidamente começou a ser designado, introduziu duas inovações fundamentais: por um lado, um conselho de escola com representantes eleitos de professores, funcionários não docentes, e alunos (no ensino secundário), e ainda por encarregados de educação, representantes autárquicos e de organizações comunitárias, entendido como o órgão de direcção, definidor das grandes linhas de política educativa da escola; por outro lado, um director executivo, nomeado por aquele conselho e responsável pela gestão quotidiana da escola.

A aplicação desta "reforma", a título experimental, em algumas dezenas de escolas e áreas escolares (agrupamentos de escolas do 1º ciclo do ensino básico), iniciou-se em Setembro de 1992, e decorreu num clima de desconfiança ou descomprometimento da generalidade dos professores, e de contestação das suas organizações representativas, nomeadamente no que se refere aos pontos críticos identificados (criação de um órgão de participação social, com representação comunitária, para a direcção da escola, e criação de um director executivo cuja nomeação deixava de depender exclusivamente do voto do seus pares docentes).

Apesar de previsível, este contexto adverso não terá sido alheio à insegurança e falta de convicção sobre o sucesso da experiência e a viabilidade do "novo modelo" demonstradas pelas autoridades ministeriais durante os três anos da sua vigência experimental. A criação de um Conselho de Acompanhamento e Avaliação, com um perfil típico de órgão de concertação social, encarregado de avaliar a aplicação do "modelo" e de formular recomendações sobre a sua concepção e aplicação, surgiu como uma estratégia de gestão da contestação, procurando envolver os sectores mais críticos no próprio programa de "reforma da reforma" inscrito no desenho inicial da experiência. Formalmente constituído em Agosto de 1992 (Portaria nº 812/92) o conselho incluía, para além do presidente e de duas individualidades

convidadas, quatro representantes dos serviços do Ministério da Educação, três professores representantes de organizações sindicais de docentes, um representante da confederação de associações de pais e encarregados de educação, um representante da organização representativa dos municípios, e um aluno representante das associações de estudantes com participação no conselho de escola, nas escolas envolvidas na experiência.

O relatório final do Conselho foi já elaborado e publicado no novo contexto político, desenvolvido na sequência das eleições legislativas do Outono de 1995. Das suas conclusões salientam-se as recomendações para uma consideração global da reforma da administração da educação, não a circunscrevendo à administração escolar, num contexto de redefinição de poderes da administração educativa nos níveis central, regional, local e de escola, para "a opção por um diploma- quadro em prejuízo do conceito de 'modelo", para a necessidade de reduzir o peso normativo sobre as escolas, para "a clarificação das funções das competências dos órgãos" e para a necessidade de considerar integradamente "a tipologia e o ordenamento da rede escolar [e] a delimitação das competências entre o Estado [entenda-se a Administração Central] e a Administração Local" (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1997, p. 77 a 81).

A escassez de mobilização social em torno da experiência, e as conclusões do relatório terão conduzido ao abandono da perspectiva inicial de generalização do ordenamento jurídico em causa, tendo o governo optado por relançar o debate público sobre a questão, no contexto de uma nova abordagem à política educativa, centrada na negociação e na contratualização, e expressa num documento estratégico entretanto publicado (Pacto Educativo para o Futuro). A estratégia adoptada centrou-se na realização de um estudo prévio para um "programa de reforço da autonomia das escolas" (Despacho nº.130/ME/96), elaborado no âmbito universitário, e donde surgiu um relatório publicado em Fevereiro de 1997, e extensivamente utilizado na discussão pública sobre política educativa e administração educacional durante o ano de 1997 (Barroso, 1997).

O estudo em causa definiu um amplo conjunto de "princípios orientadores de um programa de reforço da autonomia das escolas" e de medidas estratégicas desenvolvidas em sete propostas específicas, entre as quais uma proposta relativa à gestão das escolas, definindo princípios a que ela devia obedecer, e "a título meramente indicativo", um esquema definindo "o quadro organizativo para a gestão de topo [que] deve ser comum a todas as escolas" (idem, pags.61 a 68).

Na sequência do debate público desenvolvido em torno deste estudo prévio, e de um projecto de diploma legal entretanto elaborado, veio a ser aprovado em 1998 um novo enquadramento jurídico da gestão escolar (Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4

de Maio). Embora tal não esteja explicitamente reconhecido no texto do diploma aprovado, nomeadamente no preâmbulo, o novo texto legal veio a acolher alguns conceitos, pressupostos, princípios, opções estratégicas e medidas concretas do referido estudo. Por outro lado, algumas opções desse diploma reflectem também recomendações anteriormente expressas no relatório final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação acima mencionado, nomeadamente, a intenção de optar por um diploma-quadro de natureza genérica e flexível, em vez da tradicional abordagem normativista, e a necessidade de considerar integradamente o problema do reordenamento da rede escolar, nomeadamente ao nível do 1º ciclo do ensino básico.

O referido diploma, posteriormente alterado, de forma pontual, pela lei nº 24/99 de 22 de Maio, revoga a legislação anterior, nomeadamente o Decreto-Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro, e o Decreto-Lei nº 172/91 de 10 de Maio, aprova um "Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário", e estabelece procedimentos transitórios para a entrada em vigor do referido regime. Aspectos fundamentais deste novo regime são o princípio de que cada escola constrói a sua identidade organizacional e a sua autonomia, definindo a sua estrutura num regulamento interno próprio e contratualizando a sua relação com os serviços da administração educativa, a opção por uma lógica de integração dos jardins de infância e das escolas do 1º ciclo do ensino básico em agrupamentos verticais ou horizontais, a insistência na constituição de órgãos de participação social na arquitectura organizacional das escolas ou agrupamentos, e a atribuição das funções de gestão de topo a docentes eleitos, embora não já exclusivamente pelos seus pares.

Este regime começou a ser aplicado no ano lectivo de 1998/99, de acordo com os procedimentos previsto nos dispositivos de transição estabelecidos no diploma legal e em normativos subsequentes, nomeadamente através da eleição de comissões executivas instaladoras, da formação de assembleias constituintes encarregadas de aprovar um primeiro regulamento interno, e de iniciativas das direcções regionais de educação conducentes à dinamização da constituição de agrupamentos, e ao estabelecimento de serviços de administração escolar nas escolas do 1º ciclo do ensino básico ou agrupamentos horizontais onde devem existir por força da aplicação do novo regime.

No que diz respeito à avaliação, o articulado do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio prevê a constituição de uma comissão para "proceder à avaliação anual dos resultados da aplicação do regime" (Artigo 56º). Entretanto, foi estabelecido um protocolo entre o Ministério da Educação e a Faculdade de Psicologia e de Ciência da Educação da Universidade Lisboa, assinado em 28 de Abril de 1999, relativo à

execução de um Programa de Avaliação Externa do "Processo de aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas e agrupamentos de escolas, definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio". O presente estudo integra-se no referido Programa de Avaliação Externa, e foi desenvolvido por uma equipa de investigadores da Faculdade.

1.2. Objectivo, questão de partida e questões orientadoras do estudo

O estudo foi concebido no contexto do Programa de Avaliação Externa em que se integra, procurando operacionalizar as três dimensões de avaliação nele referidas (político-simbólica, administrativa e social). Assim, no plano da estratégia de avaliação, definiram-se três finalidades globais referenciadas às dimensões mencionadas:

- Caracterizar o processo de mudança da estrutura formal e dos órgãos de gestão das escolas básicas e secundárias, e da constituição de agrupamentos no ensino básico.
- Estabelecer um ponto da situação sobre a aplicação do "Regime de autonomia, Administração e Gestão", perto do final do ano lectivo de 1999/2000.
- Recolher um balanço crítico sobre o processo em curso, na perspectiva dos professores responsáveis pela gestão de topo das escolas ou agrupamentos.

No desenvolvimento destes objectivos genéricos, definiu-se a seguinte questão de partida para a conceptualização do estudo:

- Como decorreu o processo de mudança das estruturas formais de funcionamento e gestão das escolas, e qual é a situação desse processo no final do ano lectivo de 1999/2000?

A operacionalização do questionamento foi desenvolvida a partir das seguintes perguntas orientadoras construídas por segmentação analítica da questão de partida:

1. Como se desencadeou o processo de mudança, nomeadamente no que respeita à constituição das estruturas de "instalação" do novo "regime"?

2. Como se concretizaram os procedimentos conducentes à concepção e aprovação do Regulamento Interno, através do qual se (r)estrutura formalmente a organização?
3. Como se processou a constituição e entrada em funções dos novos órgãos de direcção e gestão?
4. No caso da constituição de agrupamentos, como decorreu o respectivo processo, nomeadamente no que se refere à opção pela configuração adoptada?
5. Que efeitos produziu a formalização de uma nova estrutura na renovação dos membros dos órgãos de direcção e/ou gestão?
6. Que efeitos produziu o processo de mudança no envolvimento dos alunos, dos pais e encarregados de educação, dos professores e de outros funcionários nos órgãos de participação constituídos nas escolas, na relação entre a escola e as autarquias, e na relação entre a escola e os serviços da administração educativa?
7. Qual foi o impacto da nova estrutura morfológica e de gestão no funcionamento da escola, nomeadamente no que se refere a indicadores sobre a qualidade do ensino e o sucesso das aprendizagens?
8. Que balanço crítico é feito pelo responsável máximo da Direcção Executiva sobre o processo de mudança e a situação actual da escola dele resultante, e quais são as suas expectativas em relação ao impacto das mudanças ocorridas no desenvolvimento da escola e nas aprendizagens dos alunos.

2. Metodologia

2.1. Visão Geral

Pretendeu-se a caracterização do processo de mudança da estrutura formal e dos órgãos de gestão das escolas básicas e secundárias, e da constituição de agrupamentos no ensino básico, assim como a definição de um ponto da situação e de um balanço crítico, na perspectiva dos responsáveis de topo pela gestão das escolas. Pressupõe-se que os resultados deverão ser generalizáveis ao universo das escolas envolvidas, o qual é constituído por todas as escolas públicas dos referidos níveis de ensino, localizadas no território continental.

Foi constituída uma amostra aleatória do universo referido, envolvendo procedimentos de estratificação destinados a assegurar a sua representatividade em relação a aspectos específicos relativos às diversas tipologias previamente identificadas.

A partir das questões orientadoras e dos indicadores delas deduzidos, foi elaborado um questionário destinado a ser preenchido pelo responsável máximo pelo órgão de gestão nas escolas e agrupamentos incluídos na amostra. O questionário foi enviado e devolvido por correio electrónico, ou por via postal, consoante a acessibilidade a meios informáticos existente nas escolas ou agrupamentos envolvidos no estudo. As respostas assim obtidas foram objecto de tratamento informático, dando origem a informação de natureza quantitativa organizada em termos de dados estatísticos descritivos, a partir dos quais se elaborou um relatório descritivo e interpretativo estruturado em função das temáticas subjacentes à questões orientadoras do estudo.

2.2. Tipo de estudo e estratégia de investigação

As questões de investigação acima definidas pressupõem uma abordagem descritiva de situações concretas, tal como são reportadas directamente pelos informantes seleccionados, com base nas suas vivências organizacionais. Optou-se portanto por um estudo naturalista descritivo, onde se procurou construir um discurso interpretativo cuja inteligibilidade não se baseia no recurso à identificação e manipulação de variáveis, embora tivessem sido identificadas relações entre

variáveis que "ocorrem naturalmente e são simplesmente descritas" (Eichelberger, 1989, p.171).

Quanto à estratégia de investigação, a pesquisa configura um estudo extensivo ou "survey" concebido para "extrair informação de uma grande amostra de respondentes sobre tópicos específicos" (Wolcott, 1999, p.55). A opção por esta estratégia de pesquisa decorreu do facto de se considerar que a "survey é o modo de investigação apropriado para fazer inferências sobre um grande grupo de pessoas, a partir de dados recolhidos num número relativamente pequeno de indivíduos desse grupo" (Marshall & Rossman, 1999, p.130). Tratou-se portanto de estudar as características e circunstâncias de uma população, centradas nas atitudes, comportamentos, dados demográficos e situações materiais concretas dessa população, com recurso a técnicas de amostragem aleatória para a obtenção de uma amostra representativa dessa população.

2.3. Design

A população do estudo foi constituída pelos jardins de infância da rede estatal e pelas escolas públicas do ensino básico e do ensino secundários situadas no território continental, assim como pelos agrupamentos de escolas constituídos no âmbito da aplicação do "Regime" definido pelo Decreto-Lei nº. 115-A/98 de 4 de Maio, em funcionamento durante o ano lectivo de 1999/2000, de acordo com informação estatística recolhida junto do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento e das direcções regionais de educação. Deste modo foi identificada uma população de 1473 unidades (escolas e agrupamentos), donde se extraiu uma amostra estratificada de 350, com recurso a uma tabela de números gerados aleatoriamente, utilizando-se procedimentos descritos em Tuckman (1978).

Um primeiro critério de estratificação baseou-se na tipologia das unidades consideradas, envolvendo cinco tipos: escolas básicas do 1º ciclo, podendo incluir jardins de infância (EB1); agrupamentos horizontais.(AGH); agrupamentos verticais (AGV); escolas básicas dos 2º e 3º ciclos, podendo incluir ensino secundário (EB23); e escolas secundárias (ES). O quadro 1 mostra a distribuição dos diversos tipos de escola ou agrupamento na população e na amostra seleccionada (ver página 16).

Introduziu-se ainda um segundo critério de estratificação com o objectivo de garantir a representatividade relativamente às áreas das direcções regionais de educação em que as unidades se situavam, corrigindo-se a amostra anteriormente obtida, em especial no que se refere à representação de regiões com menor

número de escolas (Alentejo e Algarve). O quadro 2 mostra a distribuição das escolas pelas cinco direcções regionais de educação (ver página 17).

Durante a gestão do processo de recolha de dados, verificou-se que a informação de base sobre que se construiu a amostra continha erros relativos à identificação das unidades, tendo sido necessário substituir algumas escolas ou agrupamentos inicialmente seleccionados, cuja tipologia real não correspondia à caracterização utilizada no processo de selecção.

O questionário para a recolha da informação necessária à consecução do estudo foi organizado em duas partes distintas, obedecendo a lógicas diferentes quanto ao formato das perguntas e das respostas. Assim, a primeira parte é constituída maioritariamente por questões directas, específicas e centradas em factos, visando a descrição do modo como o processo de aplicação do "Regime" se desenvolveu na escola ou agrupamento em causa. A segunda parte é constituída maioritariamente por um questionário de opinião dos respondentes, organizado a partir de conjuntos de proposições sobre os efeitos do processo em termos da participação dos diversos actores nos processos eleitorais e nos órgãos colegiais, em termos das consequências para o funcionamento da organização e a qualidade do serviço, e em termos de questões críticas globais desencadeadas pelo o debate público sobre o processo em causa.

Uma versão inicial do questionário foi testada em auto-administração por docentes em situação idêntica à dos respondentes, tendo sido introduzidas as alterações decorrentes da experimentação. A versão final e integral utilizada no estudo para as duas componentes do questionário consta do Anexo 1 deste relatório.

O processo de auto-administração do questionário iniciou-se em Maio de 2000 com o envio de uma carta por via postal (Anexo 3) ao responsável pela direcção executiva da cada escola ou agrupamento seleccionado, com instruções e código de acesso para resposta ao questionário pela Internet, através da página do Centro de Estudos da Escola ([www.http://www.fpce.ul.pt/~ceescola](http://www.fpce.ul.pt/~ceescola)). Nas situações em que o uso da Internet não foi possível, foi enviado o questionário por via postal. Durante os meses de Junho e Julho foram efectuados contactos sistemáticos por correio electrónico, via postal, Fax e telefone, com os responsáveis pela direcção executiva das escolas e agrupamentos de que não se tinha obtido resposta nos prazo inicialmente estabelecido. Finalmente, a 26 de Outubro, foi enviado às unidades ainda em falta um último "rappel" por via postal, com novos exemplares do questionários anteriormente enviado, definindo o prazo final de devolução para 6 de Novembro.

Concluída a recolha, obtiveram-se respostas de 148 unidades relativas à primeira parte do questionário, das quais 80 foram enviadas com recurso à Internet. Quanto à segunda parte do questionário, obtiveram-se 147 respostas, sendo 80 pela Internet.

Os dados obtidos pela Internet foram recolhidos directamente para uma base de dados através de *software* adaptado para o efeito. Os dados recolhidos por via postal foram transferidos para a base de dados pelo habitual processo de operação de registo de dados. Os resultados brutos e em percentagem constam do Anexo 2 deste relatório, e foram sujeitos a um tratamento estatístico simples, de natureza descritiva, centrado no cálculo de frequências e de medidas de tendência central

2.4. O questionário

O questionário foi organizado em dois blocos de dez questões, centrados respectivamente na descrição do processo em análise nas escolas abrangidas, e na opinião dos respondentes sobre a participação e atitudes dos actores, sobre as consequências da mudança em curso na organização e funcionamento das escolas e sobre pontos críticos do processo identificados no debate público que envolveu a aprovação do regime em questão.

Um primeiro conjunto de questões centrou-se na caracterização da unidade de ensino onde o respondente exercia funções de gestão. No primeiro bloco, recolheu-se informação sobre: identificação administrativa (pergunta 1); tipo de unidade (pergunta 2), distinguindo-se as escolas básicas (com ou sem jardim de infância, de um ciclo ou multiciclos), os agrupamentos (verticais ou horizontais), e as escolas secundárias (com ou sem o 3^a ciclo do ensino básico); dimensão da unidade e caracterização do corpo docente (pergunta 3), permitindo calcular o número de alunos por professor, em geral e por níveis ou ciclos, o peso relativo de cada nível ou ciclo na unidade, e a proporção de docentes de cada sexo; identificação do órgão de direcção executiva em funções no momento a que se refere o inquérito (pergunta 4). No segundo bloco, a caracterização da unidade centrou-se nos seguintes aspectos: situação relativa ao crédito total de horas estabelecido pelo Despacho n.º. 10317779 de 24/5 (pergunta 4) tendo-se procura recolher informação que permitisse caracterizar a situação decorrente da aplicação daquele normativo, e a forma como o processo foi percebido e gerido pela direcção da unidade; situação relativa ao funcionamento dos Serviços de Administração Escolar nas escolas do 1º ciclo do ensino Básico ou nos agrupamentos horizontais (pergunta 7), dado tratar-se de um ponto crítico para o aplicação do regime neste

tipo de unidades; e caracterização do processo relativo à constituição dos agrupamentos (pergunta 9), nomeadamente no que se refere à iniciativa da constituição do agrupamento, ao processo de constituição, e à interligação entre os diversos ciclos do ensino básico incluídos na unidade em causa.

A assembleia eleitoral e a Comissão Executiva Instaladora foram objecto de um segundo bloco de questões (perguntas 4.2.1 a 4.2.7); pretendeu-se assim recolher informação sobre o número de listas apresentadas a sufrágio (existência de alternativas reais), sobre a composição da assembleia eleitoral (avaliação da importância de cada corpo no processo político interno), sobre a duração do processo administrativo, sobre a importância de cada corpo eleitoral na votação, sobre o "peso" eleitoral da lista eleita, e sobre a composição da comissão Executiva Instaladora, no sentido de identificar eventuais continuidades ou rupturas na direcção da unidade, em relação à configuração da direcção no período anterior ao início do processo de transição para o novo regime agora em estudo.

Um outro conjunto de questões foi dirigido para a Assembleia Constituinte (perguntas 5.1 a 5.2.4), procurando-se caracterizar a sua composição, avaliando-se assim o poder de cada corpo nela representado, assim como a participação dos diversos actores no processo eleitoral, com especial tratamento para a questão da designação dos representantes dos pais e encarregados de educação, com o objectivo de detectar a presença ou ausência da respectiva associação.

O tema seguinte foi a elaboração e aprovação do Regulamento Interno. Um primeiro conjunto de questões (perguntas 6.1 a 6.6) centrou-se na recolha de informação sobre a liderança do processo, sobre a documentação de apoio mobilizada, sobre a duração do processo de elaboração e aprovação, e sobre a revisão do documento aprovado. No segundo bloco do questionário, foram recolhidas as perspectivas dos respondentes sobre as relações entre a escola e os serviços da administração educacional no processo de aprovação do regulamento (pergunta 2), e sobre a participação dos alunos na sua elaboração (pergunta 1.4).

A informação específica relativa à Assembleia de Escola foi recolhida no primeiro bloco, através de um conjunto de nove questões (perguntas 7.1 a 7.8), com dados sobre a respectiva composição (para aferir a influência política de cada corpo), sobre o processo eleitoral (para caracterizar o nível de participação de cada corpo), e sobre o seu funcionamento, nomeadamente no que se refere ao número de sessões realizadas, ao índice de participação dos representantes dos diversos corpos abrangidos, à duração das reuniões e ao respectivo horário.

A Direcção Executiva foi objecto de um conjunto diversificado de questões, centradas na respectiva eleição (perguntas 8.1.1 a 8.1.6), na sua caracterização

(perguntas 8.1.7 a 8.3.3), nomeadamente no que se refere à existência de continuidade ou ruptura com a direcção anterior, à sua configuração formal e caracterização dos seus elementos (masculino/feminino, habilitações académicas e níveis ou ciclos de ensino representados), na figura do Presidente ou Director (antiguidade, grupo ou disciplina de docência, tempo lectivo atribuído, e qualificação para o função), e na existência de elementos com funções de assessoria, e respectivas tarefas.

O conjunto de questões sobre o Conselho Pedagógico (perguntas 9.1 a 9.5) destinou-se a recolher informação sobre a composição deste órgão, no sentido de avaliar o "peso" dos diversos corpos nele representados, assim como a representação de cada nível ou ciclo, e o predomínio das lógicas organizativas centradas na coordenação disciplinar ou educativa. Para além da composição, recolheram-se dados relativos ao número de reuniões efectuadas, aos índices de participação dos representantes dos diversos corpos, à duração e ao horário das reuniões.

A adopção de dispositivos de gestão estratégica, concretizada na aprovação do Projecto Educativo de Escola (PEE), foi objecto de questões específicas onde se procurou saber da existência do PEE, do processo da sua elaboração (averiguando se foi concebido inteiramente no âmbito do processo em análise, ou se foi elaborado com base em projecto já existente). Pretendeu-se assim identificar a percentagem das escolas e agrupamentos com o PEE aprovado, e saber se a reorganização do funcionamento e da direcção dinamizou a sua elaboração. Num outro plano (na pergunta 3.1 do segundo bloco do questionário), pretendeu-se caracterizar as representações dos respondentes sobre o PEE, averiguando-se a incidência de indicadores de uma perspectiva estratégica da gestão escolar, em que o PEE é entendido como um instrumento privilegiado.

A avaliação dos respondentes sobre a participação e as atitudes dos docentes relativamente ao processo em apreço, foi objecto da pergunta 1.1 do segundo bloco do questionário, procurando-se caracterizar o nível da participação, a sua receptividade às mudanças propostas, a avaliação feita pelos docentes sobre a democraticidade das opções políticas subjacentes, sobre os efeitos do processo em curso na vida escolar, e sobre as intenções políticas das autoridades do Ministério da Educação.

Outra questão deste segundo bloco do questionário centrou-se na forma como é avaliado o envolvimento dos pais e encarregados de educação na vida escolar, e em especial, a sua inclusão nos órgãos de participação social criados no âmbito do regime cuja aplicação é objecto deste estudo (pergunta 1.2). Procurou-se identificar o grau de concordância ou discordância com afirmações que realçam

positivamente o nível de participação e de cooperação, o desenvolvimento de atitudes mais exigentes e críticas, o reforço da actividade da Associação de Pais, e a noção de que o envolvimento parental ajuda a escola no cumprimento da sua missão, e dá mais força à sua direcção executiva. Por outro lado, procurou-se avaliar a adesão ou rejeição de proposições que realçam a falta de preparação dos pais e encarregados de educação, a falta de representatividade dos dirigentes das Associações de Pais, e o perigo da ingerência abusiva nos assuntos da escola, centrada em interesses egoístas e geradora de conflitos escusados. Finalmente, incluíram-se duas proposições sobre a promoção do envolvimento dos pais na vida escolar, por parte da escola e por parte das autoridades do Ministério da Educação, com o objectivo de definir a visão dos respondentes sobre a responsabilidade dos actores perante o problema da participação parental.

Quanto ao pessoal não docente, a questão incluída (pergunta 1.3 do segundo bloco) pretendia recolher informação sobre a forma como foi percebido o seu envolvimento neste processo. As proposições sugeridas referem-se à constatação de uma participação elevada, e à verificação de uma atitude mais responsável e empenhada, resultante do processo em curso, ou, pelo contrário, à constatação de dificuldades de mobilização e de falta de preparação para o envolvimento requerido nos órgãos de participação social.

A avaliação da participação dos alunos, nas escolas ou agrupamentos em que funcionava o ensino secundário, foi objecto da pergunta 1.4 (segundo bloco), constituída por proposições contraditórias realçando, por um lado, a participação activa dos representantes estudantis nos vários órgãos em que têm assento, os efeitos positivos do processo numa atitude mais crítica e reivindicativa, mais consciente e colaborante, assim como o papel central da Associação de Estudantes, e realçando, por outro lado, as dificuldades de mobilização, a participação irrelevante, a falta de interesse e de preparação, o alheamento em relação ao processo.

A avaliação dos respondentes a respeito do relacionamento entre a escola ou agrupamento e os serviços da administração educacional foi o objecto da pergunta 5 (segundo bloco), pretendendo-se recolher elementos indicadores da percepção sobre os efeitos do processo em curso no que respeita à autonomia das escolas. Assim, sugeriram-se proposições contraditórias sobre a directividade, ou a maleabilidade, da actuação das direcções regionais de educação e dos centros de área educativa, sobre a natureza dos normativos produzidos, sobre a qualidade técnica e a congruência do apoio e acompanhamento, sobre o alargamento da capacidade de decisão dos órgãos de gestão, sobre a intervenção inspectiva, e sobre a cooperação com o poder local.

A questão seguinte (pergunta 6 do segundo bloco) centrou-se na avaliação da actuação do poder autárquico, confrontando-se os respondentes com proposições contraditórias sobre as políticas autárquicas neste domínio, caracterizadas pela dinamização ou pelo distanciamento face ao processo em curso, revelando posicionamento de aliança com as escolas e/ou de colaboração com os serviços do Ministério da Educação.

Em termos globais, pretendeu-se ainda recolher informação relativa aos juízos de avaliação formulados pelos respondentes a respeito das consequências globais das transformações operadas na organização e direcção das escalas. Em conformidade, a pergunta 8.1 (segundo bloco) pretende avaliar o nível de concordância com afirmações que sublinham um acréscimo de qualidade, de equidade, de eficiência e de democraticidade, uma maior ligação à comunidade e uma gestão menos burocrática, ou pelo contrário, afirmações que apontam para um acréscimo do controlo burocrático, para um reforço da regulamentação e do centralismo, e para um decréscimo da democraticidade da estrutura de direcção e gestão.

Ainda no âmbito da avaliação das consequências do processo em causa, a pergunta 8.3 solicita a opinião dos respondentes sobre o efeito deste processo no reforço da influência sobre a escola de entidades associativas relevantes, como as associações de pais e encarregados de educação, as associações de estudantes, os sindicatos dos professores e da função pública, e associações de carácter local ou regional.

Finalmente, solicitou-se a reacção dos respondentes sobre um conjunto de questões críticas globais sobre as transformações em curso, recolhidas do debate público que tem envolvido todo o processo. Assim, a questão 8.2 (segundo bloco) inclui proposições que expressam críticas sobre o acréscimo de conflitualidade gerado pelo novo regime, sobre a falta de preparação para participar nos órgãos colegiais, sobre o reforço da dependência decorrente da necessidade de pôr em prática procedimentos e dispositivos organizacionais complexos, e ainda sobre as alegadas intenções governamentais de economicismo, de privatização e desresponsabilização, de falta de confiança nos professores, de ambiguidade e confusão, de fomento da desigualdade e da injustiça.

No final de ambos os blocos do questionário, foram incluídas solicitações expressas para a inclusão de comentários ou informações adicionais, em espaços dedicados para o efeito.

3. Apresentação e análise da informação recolhida

3.1. Caracterização das escolas/agrupamentos abrangidos pelo estudo

Foi recolhida informação relativa a 148 escolas ou agrupamentos, o que corresponde a 42% da amostra seleccionada (350 escolas ou agrupamentos) e a 10% da população do estudo (1473 escolas ou agrupamentos). A distribuição pelos diversos tipos de unidade é a que consta do quadro 1, salientando-se que mais de um quarto das unidades abrange exclusivamente jardins de infância e escolas do 1º ciclo do ensino básico, e que cerca de 40% respeitam a escolas onde funciona o ensino secundário.

Quadro 1
Representatividade da amostra do estudo por tipo de unidade

	população		amostra		respondentes	
	Fa	Fr	Fa	Fr	Fa	Fr
Escola Básico 1º Ciclo	108	7%	15	4%	5	3%
1º Ciclo Ensino Básico c/ Jardim de Infância	39	3%	15	4%	7	5%
Agrupamento Horizontal	179	12%	45	13%	27	18%
Agrupamento Vertical	169	11%	50	14%	18	12%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo	520	35%	112	32%	33	22%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo c/ Ensino Sec.	61	4%	18	5%	8	5%
Escola Secundária com 3º Ciclo Ensino Básico	322	22%	69	20%	33	22%
Escola Secundária	75	5%	26	7%	17	11%
	1473	100%	350	100%	148	100%

A comparação entre os valores dos diversos tipos de unidade na população do estudo e na amostra obtida revela discrepâncias significativas, nomeadamente no que se refere à reduzida representação das escolas básicas do 1º ciclo, e às escolas básicas dos 2º e 3º ciclos, assim como à relativa sobre-representação das escolas secundárias sem terceiro ciclo do ensino básico.

O quadro 2 mostra a distribuição das escolas ou agrupamentos pelas direcções regionais de educação, comparando-se com os dados respectivos relativos à amostra seleccionada e à população considerada.

Quadro 2

Representatividade da amostra do estudo por direcção regional de educação

	população		amostra		respondentes	
	Fa	Fr	Fa	Fr	Fa	Fr
Dre Algarve	111	8%	33	9%	20	14%
Dre Alentejo	81	5%	27	8%	11	7%
Dre Centro	283	19%	72	21%	26	18%
Dre Lisboa	463	31%	99	28%	42	28%
Dre Norte	535	36%	119	34%	49	33%
Total	1473	100%	350	100%	148	100%

As unidades da região do Algarve ficaram claramente sobre-representadas na amostra obtida, facto resultante da reduzida dimensão daquela região, e o consequente reduzido número de unidades na amostra. Pode verificar-se que mais de 60% das unidades se situam no âmbito das direcções regionais do Norte e de Lisboa, e que os respondentes abrangidos pela Direcção Regional do Algarve atingem quase 15% do total, valor muito superior ao da percentagem das escolas ou agrupamentos dessa região na população considerada, e que é de 8%, aproximadamente.

Os agrupamentos abrangidos constituem 30% do total das unidades estudadas (valor um pouco superior ao da percentagem na população do estudo e que ronda os 24%), predominando os de tipo horizontal, tal como na população. Os dados sugerem uma menor dispersão de escolas nos agrupamentos verticais, onde mais de 60% das unidades incluem 10 escolas ou menos, enquanto que nos agrupamentos horizontais apenas 52% se incluíam na mesma ordem de grandeza (quadro 3).

Quadro 3

Nº de escolas nos agrupamentos

Nº escolas	Ag. H		Ag. V.	
	Fa	Fr	Fa	Fr
menos 5 escolas	9	33%	3	17%
entre 6 a 10 escolas	5	19%	8	44%
entre 11 a 15 escolas	9	33%	3	17%
entre 16 a 20 escolas	4	15%	2	11%
mais de 20 escolas	0	0%	2	11%
Total	27	100%	18	100%

No que diz respeito ao número de alunos, realça-se o facto de surgirem ainda 11 escolas ou agrupamentos de reduzida dimensão (menos de 300 alunos), sendo que 30% têm mais de 900 alunos.

Quadro 4
Nº de alunos por esc./ agrupamento

	Fa	Fr
esc/ agrup. com menos de 300 alunos	11	8%
esc/ agrup. com 301 até 600 alunos	50	34%
esc/ agrup. com 601 até 900 alunos	41	28%
esc/ agrup. com mais de 901 alunos	44	30%
Total	146	100%

O valor global apurado para o número médio de alunos por professor foi de 10,4. Uma análise do número de alunos por professor, consoante o tipo de unidade considerada, revela uma clara dicotomia entre, por um lado as escolas do 1º ciclo do ensino básico (com ou sem jardim de infância) e os agrupamentos horizontais, onde os valores variam entre 15,7 e 12,9, e, por outro lado, as restantes unidades (agrupamentos verticais, escolas básicas dos 2º e 3º ciclos e escolas secundárias, com ou sem 3º ciclo do ensino básico), onde esse valores baixam significativamente para o intervalo entre os 8,9 e 9,9 alunos por professor (quadro 5).

Quadro 5
Número de alunos por professor por tipo de escola

	Média nº aluno/ prof.
Escola Básico 1º Ciclo	15,7
1º Ciclo Ensino Básico c/ Jardim de Infância	15,2
Agrupamento Horizontal	12,9
Agrupamento Vertical	8,9
Escola Básica 2º e 3º Ciclo	9,4
Escola Básica 2º e 3º Ciclo c/ Ensino Sec.	9,9
Escola Secundária com 3º Ciclo Ensino Básico	8,8
Escola Secundária	9,5

A mesma diferença se observa no apuramento do número de alunos por professor, considerando não tipo de unidade, mas o ciclo ou nível de ensino. Assim, na educação pré-escolar e no primeiro ciclo do ensino básico, o número médio de alunos por educador ou professor é de 13,6. Tal valor baixa para 9,3 nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, e para 9,1 no ensino secundário (quadro 6).

Quadro 6
Número de alunos por professor por ciclo

	Média nº aluno/ prof.
1º Ciclo EB Jardim de Infância	13,6
2º e 3º Ciclo EB	9,3
Ensino Secundário	9,1

Os dados recolhidos permitiram também avaliar o peso relativo de cada nível ou ciclo de ensino no interior de unidades multi-ciclos ou multi-níveis (agrupamentos verticais, escolas básicas com vários ciclos, escolas com ensino básico e ensino secundário), utilizando o respectivo número de alunos como instrumento de medida (ver quadro 7). Assim, nas escolas básicas do 1º ciclo com jardim de infância e nos agrupamentos horizontais, o sector da educação pré-escolar abrangia respectivamente 13% e 22% dos alunos, constituindo-se como um sector claramente minoritário. Nos agrupamentos verticais, a educação pré-escolar abrangia 11% dos alunos, enquanto que o 1º Ciclo do Ensino Básico correspondia a 36% dos alunos, verificando-se portanto uma situação em que os ciclos seguintes (2º e 3º) constituíam a maioria, situação que em termos de corpo docente se torna ainda mais dominante dado o menor número de alunos por professor. A única situação de equilíbrio encontra-se nas escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico onde o número de alunos em cada ciclo tende a ser equivalente. No que diz respeito às escolas onde coexistem o ensino básico e o ensino secundário, verificam-se duas situações opostas. Nas escolas secundárias com o 3º ciclo do ensino básico, este tende a ser minoritário, com 34% dos alunos. Nas escolas básicas com ensino secundário, é este que tende a ser minoritário, com 23% do número total de alunos.

Quadro 7
Percentagem média do número de alunos por ciclo ou unidade

	Jardins Inf.	1º Ciclo EB	2º Ciclo EB	3º Ciclo EB	Ensino Sec.
EB 1 c/ Jardins Infância	13%	87%	-	-	-
Agrup. Horizontais	22%	78%	-	-	-
Agrup. Verticais	11%	36%	30%	29%	4%
EB 23	-	-	49%	51%	-
EB 23 c/ Secundário	-	-	23%	41%	36%
Esc. Sec com 3 Ciclo	-	-	-	34%	66%

A análise do peso relativo dos diversos ciclos ou níveis de ensino nas unidades múltiplas revela que os ciclos ou níveis superiores tendem a ser dominantes, situação que apenas se inverte nos casos, aliás pouco frequentes, de escolas básicas com ensino secundário. Esta tendência acentua-se quanto se toma como

referência a dimensão do corpo docente, uma vez que o número de alunos por professor decresce à medida que se sobe no nível de escolaridade. Assim, a hierarquia simbólica existente no interior do sistema de ensino é reforçada pelo peso dominante dos ciclos ou níveis superiores nas unidades organizacionais existentes.

A informação disponível sobre a distribuição dos educadores e professores segundo o género ilustra a forte femininização do corpo docente. Assim, no total, mais de dois terços eram mulheres (71%), valor que varia da razão inversa do nível de escolaridade. Assim, as mulheres são cerca de 95% do corpo docente nas unidades que abrangem exclusivamente os jardins de infância e as escolas do 1º ciclo do ensino básico. Tal valor desce para cerca de 75% nas unidades centradas nos 2º e 3º ciclos do ensino básico, e para cerca de 65% nas unidades onde existe o ensino secundário (quadro 8).

Quadro 8
Distribuição do corpo docente feminino por tipo de escola

	Total prof n=139.	Pop. Feminina n=105	
		Fa	Fr
Escola Básico 1º Ciclo	133	129	97%
1º Ciclo Ensino Básico c/ Jardim de Infância	187	173	93%
Agrupamento Horizontal	1128	1050	93%
Agrupamento Vertical	1366	1070	78%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo	2481	1816	73%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo c/ Ensino Sec.	886	593	67%
Escola Secundária com 3º Ciclo Ensino Básico	5168	3263	63%
Escola Secundária	1624	1057	65%
Total	12973	9151	71%

Em síntese, os dados obtidos revelam um conjunto de unidades com características semelhantes aos da população em estudo, embora com alguns desvios relativamente a alguns tipos e algumas regiões. Quanto ao corpo docente, a maioria das unidades consideradas tem entre 300 e 900 alunos e o número de alunos por professor varia entre 8,8 e 15,6 na razão inversa do nível de escolaridade. Quanto os docentes, mais de dois terços são mulheres, valor que também varia na razão inversa do nível de escolaridade.

3.2. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000

Os dados apurados permitiram concluir que a grande maioria das situações abrangidas se referia a escolas ou agrupamentos com órgãos de gestão regularmente eleitos (70%), sendo que existiam 16 situações transitórias, com a gestão a cargo de comissões executivas instaladoras eleitas (11%). As situações indicadoras de eventuais dificuldades no desenvolvimento do processo (órgãos de gestão nomeados ou comissões provisórias) correspondiam a 18% dos casos inventariados (quadro 9).

Quadro 9
Órgão de gestão responsável pela gestão do estabelecimento de ensino

	Fa	Fr
direcção executiva eleita	104	70%
direcção executiva nomeada	5	3%
comissão executiva instaladora eleita	16	11%
comissão executiva instaladora nomeada	9	6%
comissão provisória	14	9%
	148	100%

A análise das 104 situações apuradas onde o processo se apresentava concluído, tendo em consideração o tipo de unidade, revela as naturais dificuldades encontradas na constituição dos agrupamentos. Assim, apenas 33% dos agrupamentos verticais e 52% dos agrupamentos horizontais abrangidos no estudo tinham concluído o processo de constituição dos seus órgãos de administração e gestão. Tais dificuldades surgem também evidenciadas no maior número de situações onde as unidades são geridas por órgãos nomeados pelos serviços da administração educativa (quadro 10).

Quadro 10
Órgão de gestão responsável pelo estabelecimento de ensino por unidade de ensino

	Total	eleita		nomeada	
		Fa	Fr	Fa	Fr
Escola Básico 1º Ciclo	5	4	80%	1	20%
1º Ciclo Ensino Básico c/ Jardim de Infância	7	7	100%	0	0%
Agrupamento Horizontal	27	21	78%	6	22%
Agrupamento Vertical	18	14	78%	4	22%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo	33	27	82%	6	18%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo c/ Ensino Sec.	8	7	88%	1	13%
Escola Secundária com 3º Ciclo Ensino Básico	33	27	82%	6	18%
Escola Secundária	17	13	76%	4	24%
Total	148	120	81%	28	19%

Em contraste, a percentagem de escolas do ensino básico não agrupadas que tinham concluído o processo situava-se entre os 80% e os 100%, consoante as diversas tipologias. Já no das escolas secundárias parece ter havido mais dificuldades, pois as unidades com direcção executiva eleita não chegavam a 80% do total.

Quando ao índice de conclusão do processo a nível regional, verifica-se uma variação entre 62% no Alentejo e 76% na área correspondente à Direcção Regional de Educação de Lisboa. De salientar que as situações de órgãos de gestão nomeados ou "provisórios" atingiam a percentagem de 25% no Alentejo, e de 20% no Norte, ficando-se pelo 14% em Lisboa, e 16% no Centro.

Quadro 11

Órgão de gestão responsável pelo estabelecimento de ensino por direcção regional de educação

	Total	eleita		nomeada	
		Fa	Fr	Fa	Fr
Drea	20	16	13%	5	18%
Dreal	11	9	8%	2	7%
Drec	26	21	18%	5	18%
Drel	42	35	29%	6	21%
Dren	49	39	33%	10	36%
Total	148	120	100%	28	100%

O quadro 12 sintetiza as 39 situações identificados onde o processo estava em curso, não existindo ainda uma direcção executiva eleita.

Quadro 12

Fase de aplicação do processo

	comissão executiva instaladora eleita	comissão executiva instaladora nomeada	comissão provisória
sem assembleia constituinte	1	1	1
com assembleia constituinte mas sem regulamento interno	4	0	1
com regulamento interno mas sem assembleia de escola	8	3	2
com assembleia de escola	3	5	10
	16	9	14

A Assembleia Constituinte não tinha sido ainda eleita em apenas 3 casos, enquanto que, pelo contrário, se registavam 18 situações onde já existia a Assembleia de Escola, estando o processo próximo do seu termo. No que diz respeito ao crédito global de horas, (Despacho nº 1031779 de 24 de Maio), nas 141 situações em que se obteve informação, registou-se cerca de um terço de casos em que o regime implicou uma redução do número de horas anteriormente atribuídas, enquanto que a situação contrária se verificou apenas em menos de 10% das unidades em causa.

Parece portanto que a globalização dos créditos horários tende a ser entendida nas escolas como uma estratégia de redução do montante daqueles créditos, por parte das autoridades do Ministério da Educação. Quanto à entrada em funcionamento dos Serviços de Administração Escolar nas escolas do 1º ciclo do ensino básico e nos agrupamentos horizontais (ou seja, em unidades onde anteriormente não existiam), verificou-se que os referidos serviços já estavam em funcionamento na grande maioria das 37 situações de que se obteve informação, nomeadamente no que se refere à constituição do Conselho Administrativo, e ao processamento dos vencimentos dos docentes, configurando efectiva autonomização face às delegações escolares. No relacionamento com as autarquias, o processo parece estar mais demorado já que eram ainda frequentes as situações em que, nos agrupamentos, as respectivas verbas não eram ainda atribuídas às direcções executivas, continuando a ser distribuídas pelas escolas individuais. Finalmente, a análise do processo de constituição de agrupamentos mostrou que, nas 40 situações reportadas, predominavam as soluções obtidas por consenso ou após negociação fácil (mais de 50% dos casos reportados), notando-se contudo alguns processos menos consensuais que foram descritos como resultando de "uma imposição da Direcção Regional ou do CAE".

3.3. O desenvolvimento do processo de constituição da estrutura de gestão

3.3.1. A constituição da Comissão Executiva Instaladora

Foram identificadas 87 casos em que o processo de transição foi conduzido por uma Comissão Executiva Instaladora. Na grande maioria das situações (91%), as eleições para a constituição deste órgão de gestão efectuaram-se com base na apresentação de uma única lista de candidatos, verificando-se assim o predomínio de uma lógica de consenso na condução do processo, sem a constituição de alternativas formais.

A análise da composição das assembleias eleitorais, permite inferir a influência relativa dos diversos actores na eleição (quadro 13).

Quadro 13
Composição da assembleia eleitoral (n=86)

	Fa	Fr
Docentes	4669	56,1%
Pessoal não docente	1760	21,2%
Alunos	562	6,8%
Pais	1330	16,0%
Total	8321	100,0%

Assim, o corpo eleitoral foi constituído, em média por 56% de docentes, 21% de pais e encarregados de educação, e 20% de elementos do pessoal. Nas situações em que puderam participar, os alunos constituíram, em média 7% dos eleitores. Constata-se portanto o peso determinante do corpo docente no conjunto dos eleitores.

Recolheram-se também dados relativos à participação eleitoral em cada um dos grupos referidos (quadro 14).

Quadro 14
Participação eleitoral para a comissão executiva instaladora (n= 86)

	Fa	Fr
Docentes	4460	57,4%
Pessoal não docente	1796	23,1%
Alunos	342	4,4%
Pais e encarregados de ed.	1168	15,0%
Total	7766	100%

Deste modo, verifica-se que a participação eleitoral dos professores atinge 57%, contra 15% dos pais e encarregados de educação, e 23% dos elementos do pessoal não docente. Quanto aos alunos, o seu envolvimento das eleições atingiu apenas os 4%. A comparação entre a composição média das assembleias eleitorais e participação eleitoral dos diversos corpos revela uma intensificação do domínio docente sobre o processo, já que a percentagem média de docentes votantes foi superior à percentagem média de docentes eleitores. Inversamente, os pais e encarregados de educação, assim como os alunos, já amplamente minoritários na assembleia eleitoral, revelaram menor participação eleitoral de que resultou ainda mais reduzida influência no processo de eleição.

Em cerca de 86% dos casos, decorreu apenas um mês ou menos entre a data da eleição e a data da homologação e tomada de posse da Comissão Executiva Instaladora. Detectaram-se apenas 10 situações em que tal prazo atingiu ou ultrapassou os dois meses, situação que configura um provável indicador da existência de bloqueamentos administrativos, conflitos ou irregularidades no processo.

O elenco das comissões executivas instaladoras, revela uma significativa linha de continuidade em relação aos órgãos de gestão em exercício antes do início do processo de aplicação do novo regime de administração e gestão (ver quadro 16). Assim, no total de 101 casos em que foi possível recolher a informação solicitada, verificaram 72% de situações em que o presidente da comissão tinha exercido anteriormente funções de gestão de nível idêntico (presidente do conselho

directivo, director executivo, delegado escolar ou director). Apenas em 13% das situações o presidente não tinha exercido quaisquer funções daquela natureza. A mesma tendência é manifesta, embora de forma menos acentuado, em relação aos restantes dois elementos da comissão.

Quadro 15
Funções anteriormente desempenhadas pelos elementos pertencentes à comissão executiva instaladora

Funções desempenhadas	presidente		vice presidente A		vice presidente B	
	Fa	Fr	Fa	Fr	Fa	Fr
presidente conselho directivo anterior	44	44%	3	3%	1	1%
membro conselho directivo anterior	10	10%	47	47%	34	34%
anterior director executivo	5	5%	1	1%	1	1%
anterior delegado escolar	4	4%	0	0%	1	1%
anterior director escola 1º ciclo	18	18%	5	5%	9	9%
anterior director jardim de infância	1	1%	5	5%	6	6%
não exercia qualquer função	13	13%	31	31%	37	37%
outra	6	6%	8	8%	10	10%
Total	101	100%	100	100%	99	100%

Assim, verificou-se que os referidos elementos não exerciam qualquer cargo de gestão anteriormente ao início do processo, apenas em cerca de um terço das situações apuradas. Constata-se ainda um marcado "presidencialismo" de muitas situações nas escolas básicas dos 2º e 3º ciclos e secundárias, já que são muito raras as situações em que anteriores presidentes de conselhos directivos assumam funções na comissão que não as de presidente. No que se refere aos jardins de infância e escolas do 1º ciclo do ensino básico, nota-se, pelo contrário a presença de anteriores directores como membros das comissões, facto que poderá ter a ver com o processo de constituição de agrupamentos verticais, onde a presidência poderá tender a fixar-se em docentes dos outros ciclos.

3.3.2. A Assembleia Constituinte e o Regulamento Interno

3.3.2.1. Composição da Assembleia Constituinte

De acordo com o disposto no diploma legal que aprovou o regime em aplicação, a Assembleia Constituinte não pode ter mais de 20 elementos, não podendo os representantes dos docentes exceder 50% do total, nem podendo os representantes dos pais e encarregados de educação, e os representantes do pessoal não docente ser em número inferior a 10%.

Os dados recolhidos permitiram apurar que a dimensão média das assembleias era de 14,2 membros, correspondendo assim a uma opção generalizada por uma composição de dimensão média, longe do limite máximo possível.

Quanto à representação docente, verificou-se que, em 96% das situações, optou-se pelo limite máximo (50%) dos membros da assembleia. No que respeita aos representantes dos outros grupos referidos, verificou-se que os pais e encarregados de educação, assim como os representantes dos funcionários não docentes, constituíam, em média, 16% do total. Nos casos em que os alunos estavam representados na assembleia, os seus representantes constituíam, em média, 8% do total dos membros da assembleia. Finalmente, a participação da autarquia local, também prevista no referido diploma, fez-se, por norma, através de um único representante.

Quadro 16
Composição da assembleia constituinte

	Fa	Escolas	Fr
Docentes	1038	142	51%
Pais e encarregados de ed.	329	142	16%
Pessoal não docente	325	141	16%
Autarcas	166	141	8%
Alunos	163	71	8%
Total	2021	-	100%

A análise da composição da assembleia revela a tendência para maximizar a representação docente, mantendo-a no limite máximo autorizado, enquanto a representação dos pais e encarregados de educação tendeu a aproximar-se dos limites mínimos impostos. A participação dos alunos, quando existiu, assumiu também dimensões relativamente modestas. Assim, pode concluir-se que a composição das assembleias constituintes revelou o domínio do corpo de professores neste órgãos responsáveis pela elaboração dos regulamentos interno das escolas ou agrupamentos.

3.3.2.2. Análise do processo eleitoral da assembleia constituinte

As eleições dos representantes dos docentes na Assembleia Constituinte foram marcadas por um elevado grau de consensualismo, já que, em 92% das situações apuradas, foram apresentadas listas únicas que recolheram maiorias muito alargadas. A mesma tendência se verificou no caso do pessoal docente e dos alunos, embora com incidência muito menos significativa. Assim, no caso das eleições para escolha dos representantes do pessoal não docente, surgiu apenas uma lista em 71% das situações apuradas, verificando-se 22% de situações em

que concorreram duas listas, havendo ainda 6% de casos com três ou mais candidaturas. Quanto aos representantes dos alunos, as listas únicas surgiram em 63% das situações, verificando-se um maior grau de dispersão de candidaturas, uma vez que se apareceram duas listas em 17% das situações, e três ou mais listas em 16% das situações reportadas.

Quadro 17
Processo eleitoral para a assembleia constituinte

Nº de listas	docentes		alunos		pessoal não docente	
	Fa	Fr	Fa	Fr	Fa	Fr
nenhuma	0	0%	2	3%	0	0%
uma	128	92%	39	62%	97	71%
duas	9	6%	11	17%	30	22%
mais três	1	1%	10	16%	8	6%
reunião geral	1	1%	0	0%	0	0%
nominal	0	0%	1	2%	1	1%
Total	139	100%	63	100%	136	100%

De acordo com o diploma legal que instituiu o presente regime, a indicação dos representantes dos pais e encarregados de educação deve ser efectuada em assembleia geral, com base em proposta apresentada pela respectiva associação. Os dados revelam que tal ocorreu em 79% das situações apuradas, verificando-se apenas duas situações em que a representação foi constituída por convite da Comissão Executiva Instaladora.

Em síntese, a análise do processo eleitoral permite concluir que se verificou uma atitude generalizada de grande consensualismo entre os professores, expressa na apresentação sistemática de listas únicas, estratégia eventualmente ditada pelo interesse em consolidar o controlo docente sobre o processo. Tal estratégia é particularmente relevante quando comparada com os processos eleitorais dos representantes de outros corpos, onde a ocorrência de listas únicas foi significativamente menor. No que respeita à representação dos pais e encarregados de educação, detectam-se sinais de uma significativa implantação das respectivas organizações representativas, na medida em que, na grande maioria das situações, os membros eleitos foram por elas propostos, verificando-se apenas 19% de situações em que houve eleição directa sem proposta prévia da associação.

3.3.2.3. Elaboração do Primeiro Regulamento Interno

De acordo com o legislador, a principal missão da Assembleia Constituinte era a aprovação do Regulamento Interno, devendo para o efeito ser elaborado um projecto sob a responsabilidade do órgão de administração e gestão da escola. De facto, verificou-se que, na maioria das situações (61%), o referido projecto foi elaborado pelo órgão de gestão ou por uma comissão por ele designada. Contudo, verificaram-se situações em que o projecto foi elaborado sob a responsabilidade do Conselho Pedagógico ou do Conselho Escolar (21%). Foram escassas as situações em que a Assembleia Constituinte tomou a iniciativa de preparar no seu seio o projecto de Regulamento Interno (apenas 10% dos casos registados). Este facto pode ser entendido como um indicador da reduzida capacidade de iniciativa daquele órgão responsável pela aprovação final do documento em causa.

Quadro 18
Responsável pela elaboração do primeiro regulamento interno

	Fa	Fr
órgão de gestão	54	40%
conselho pedagógico	16	12%
grupo trab. designado assembleia constituinte	14	10%
grupo trab. designado órgão gestão	28	21%
grupo trab. designado conselho pedagógico	9	7%
grupo trab. designado conselho escolar	3	2%
órgão de gestão e conselho pedagógico	7	5%
outros	5	4%
Total	136	100%

Quanto à informação mobilizada para a elaboração do regulamento, verificou-se uma tendência para privilegiar a utilização de documentos idênticos já em uso na escola, ou nas escolas do agrupamento, assim como o texto de apoio divulgado pelo Ministério da Educação. Quaisquer outras fontes referidas tiveram uma expressão muito reduzida, nomeadamente as referências a bibliografia específica, ou a documentação oriunda de eventuais acções de formação centradas nesta temática.

Quadro 19
Documentos mobilizados para a elaboração do primeiro regulamento interno (n=136)

	Fa	Fr
Regulamento de escolas/ já existente	112	44%
Texto de apoio do ME.	114	44%
Legislação	10	4%
Bibliografia /doc. diversa	14	5%
Doc. acções formação	2	1%
Outros	5	2%
Total	257	100%

No que diz respeito ao processo administrativo de aprovação e homologação do Regulamento Interno pelo Director Regional de Educação, verificou-se que, em mais de quatro quintos das situações reportadas, houve lugar a alterações sugeridas pela administração educativa, embora tivessem sido muitos poucos (3%) os casos de modificações profundas.

Quadro 20
Alterações ao primeiro regulamento interno

	Fa	Fr
sem alterações	18	13%
com alterações ligeiras	112	84%
com alterações profundas	4	3%
Total	134	100%

Em consequência, o processo de homologação foi muito longo, tendo durado mais de três meses em cerca de dois terços das situações. Este facto tanto pode constituir indicador de uma actividade excessivamente interventora por parte da administração educativa, como pode significar um sintoma de dificuldades técnicas experimentadas nas escolas relativamente a documentos desta natureza. Apenas um estudo mais detalhado deste micro-processo poderá clarificar o significado destes prazos tão dilatados.

Quadro 21
Processo de homologação do primeiro regulamento interno

	Fa	Fr
menos 1 mês	17	14%
1 mês	5	4%
2 meses	24	19%
mais 3 meses	78	63%
Total	124	100%

Outro indicador que carece de uma análise mais detalhada é a clara discrepância dos prazos de homologação quando se comparam as situações ocorridas nas diversas direcções regionais de educação (quadro 22). Assim, a percentagem dos casos em que homologação do regulamento demorou mais de três meses foi de 47% em Lisboa, e de 85% no Centro, situando-se as restantes regiões em posições intermédias entre estes valores. Por outro lado, enquanto em Lisboa, um terço das homologações demoraram um mês ou menos, no Centro, nenhuma homologação ocorreu dentro daquela prazo. Não parece que tais diferenças possam decorrer exclusivamente da diferente capacidade das escolas no processo de produção do normativo em questão, dada a grande diversidade que existe entre as escolas, em cada uma das regiões. Assim, é mais provável que a variação verificada tenha

decorrido de diferentes procedimentos ou critérios de análise adoptados, ou de uma maior ou menor agilidade na gestão dos processos administrativos, em cada uma das direcções regionais.

Quadro 22
Processo de homologação dos primeiros regulamentos internos por DRE (n=124)

	Drea	Dreal	Drec	Drel	Dren
menos 1 mês	0%	11%	0%	25%	14%
1 mês	7%	0%	0%	8%	2%
2 meses	21%	22%	15%	19%	18%
mais 3 meses	71%	67%	85%	47%	66%
total	100%	100%	100%	100%	100%

Em síntese, verificou-se que, na maior parte dos casos, a elaboração do Regulamento Interno foi liderada pelo órgão de administração e gestão em funções, num contexto em que a Assembleia Constituinte se limitou a discutir e aprovar um documento que lhe foi proposto, e que foi elaborado fora do seu seio, por iniciativa directa ou indirecta, de outros órgãos (Comissão Executiva Instaladora, Conselho Pedagógico, Conselho Escolar). Por outro lado, o processo administrativo de homologação foi complexo e longo, implicando alterações do texto proposto em quase 90% das situações, e demorando mais de três meses em cerca de dois terços dos casos reportados, notando-se ainda significativas diferenças entre as diversas direcções regionais de educação.

3.3.3. A Assembleia de Escola

3.3.3.1. Composição da Assembleia de Escola

De acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, o número de membros da Assembleia de Escola não pode ser superior a 20, definindo-se ainda que os docentes não podem exceder 50% do total, e que os pais e encarregados de educação, assim como os representantes do pessoal não docente, não podem ter uma representação inferior a 10% da totalidade dos membros. O referido diploma legal impõe ainda a representação dos alunos do ensino secundário e da autarquia local, sem indicação de limites mínimos ou máximos, prevendo também a possibilidade da existência de representantes dos alunos adultos do ensino básico recorrente, e de membros cooptados representando actividades da comunidade, de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico, "com relevância para o projecto educativo da escola" (art.º. 8, §3). Destas disposições resulta que o

número de membros da assembleia pode variar entre um limite mínimo de 6 (em escolas ou agrupamentos sem representação de alunos) e um valor máximo de 20. Os dados obtidos apontam para um valor médio de 15,6 no que diz respeito à dimensão da assembleia.

Quadro 23
Composição da assembleia de escola¹

	Total	Nº Escolas	Média
Docentes	925	121	49,2%
Pais e encarregados de ed.	298	121	15,7%
Pessoal não docente	253	121	13,2%
Autarcas	128	117	7,1%
Membros cooptados	137	86	6,4%
Alunos	154	63	8,4%
Total	1895	-	100%

Verifica-se assim que a constituição das assembleias revela uma tendência para evitar a optimização da representação, já que a composição média é significativamente inferior aos valores máximos permitidos. Pelo contrário, a análise da representação dos diversos corpos revela uma forte tendência para uma maximização da representação dos docentes (em média, 49% dos membros, em referência a um máximo possível de 50%). Já no que diz respeito à representação dos pais e encarregados de educação e do pessoal não docente, os valores obtidos pouco se distanciam dos mínimos exigidos, revelando uma tendência clara para a minimização da representação destes sectores. Quanto aos alunos, nas situações em que podiam participar, a sua representação não ultrapassou, em média, cerca de 1/7 dos membros da assembleia, o que equivale a uma representação média de dois alunos por assembleia. A representação autárquica concretizou-se sempre com base num único elemento, o que assegurou, em média, 7% dos membros da assembleia; um valor idêntico foi apurado para os membros cooptados, apontando para uma representação comunitária mínima.

Em síntese, a composição média das assembleias de escola revela uma tendência para a desvalorização da função representativa destes órgãos, patente na sua dimensão significativamente inferior aos valores máximos autorizados. Esta desvalorização surge associada à maximização da representação docente, e à relativa minimização da participação dos outros corpos (pais e encarregados de educação, pessoal não docente e alunos) e da representação de parceiros externos (autarquias, membros cooptados representando actividades de relevo local).

¹ Em cinco EB23 os alunos têm representação na Assembleia de Escola.

3.3.3.2. Análise do processo eleitoral da Assembleia de Escola

O processo eleitoral para a eleição dos membros das assembleias de escola revelou características em tudo semelhantes às que se tinham verificado quanto da constituição das assembleias constituintes. Assim, no que diz respeito à eleição dos representantes dos docentes, verificou-se uma tendência muito forte para a adopção de soluções visando a união e convergência no seio deste grupo. Assim, num total de 125 situações inventariadas, verificou-se a apresentação de uma única lista de candidatos em 90% das eleições realizadas, com obtenção de mais de 50% de votos na grande maioria dos casos, havendo apenas 11 situações com a apresentação de duas candidaturas, e um caso em que se refere a eleição em reunião geral, situação irregular que os dispositivos legais não prevêm. Esta tendência para a convergência é ainda mais significativa quando se constata que ela se verifica em contextos de reestruturação organizacional, com integração vertical e horizontal de escolas de diferentes ciclos e níveis de ensino, ou seja, em situações potencialmente favoráveis à manifestação de interesses ou estratégias específicas, referenciadas a culturas profissionais distintas.

A tendência para a apresentação de listas únicas é muito menor no caso das eleições para os representantes do pessoal não docente (77% das situações reportadas) e para os representantes dos alunos (59%), verificando-se, no caso dos alunos, um número significativo de situações em que houve mais de duas listas de candidatos. Em consequência da maior dispersão das candidaturas, os eleitos nas listas mais votadas dos alunos recolheram votações muito inferiores às dos eleitos das listas mais votadas do pessoal docente e não docente. Assim, enquanto que a lista mais votada dos docentes recolheu 50% ou mais dos votos expressos em 94% das situações reportadas, a lista mais votada dos alunos apenas obteve 50% ou mais da votação em 24% dos casos.

Quanto aos representantes dos pais e encarregados de educação, os dados recolhidos revelam uma situação idêntica à já observada nos processos de formação das assembleias constituintes. Assim, na grande maioria das situações (cerca de 80%), os membros escolhidos foram propostos pela organização representativa dos pais e encarregados de educação, ocorrendo eleição directa em apenas 17% dos processos reportados.

Quadro 24
Processo eleitoral para a assembleia constituinte

Nº de listas	docentes		alunos		pessoal não docente	
	Fa	Fr	Fa	Fr	Fa	Fr
Nenhuma	0	0%	4	6%	2	2%
uma	113	90%	37	59%	95	77%
duas	11	9%	12	19%	22	18%
mais três	0	0	10	16%	5	4%
reunião geral	1	1%	0	0%	0	0%
nominal	0	0%	0	0%	0	0%
Total	125	100%	63	100%	124	100%

Em conclusão, pode dizer-se que o processo eleitoral para a constituição das assembleias de escola confirmou a tendência já anteriormente esboçada para a agregação da representação docente em listas únicas eleitas com votações muito expressivas. Esta tendência esbate-se no caso do pessoal não docente, e, mais acentuadamente, no caso dos alunos, onde se verifica assinalável dispersão de candidaturas e de votos expressos. Quanto aos pais e encarregados de educação, confirma-se a consolidação do movimento associativo através do qual foi assegurada a designação dos representantes nas assembleias, em mais de quatro quintos das situações reportadas.

3.3.3.3. Análise do funcionamento da Assembleia de Escola

A lei determina que a assembleia de escola deve reunir "ordinariamente uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que seja convocada" por iniciativa do presidente ou de um terço dos seus membros (Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, Art.º 11ª). Os dados obtidos, relativos a 116 situações e referentes a 30 de Abril de 2000, ilustram um processo de consolidação deste dispositivo de direcção escolar, na medida em que a assembleia já tinha reunido pelo menos três vezes em mais de 90% das situações, e pelo menos cinco vezes em pouco menos de metade das escolas ou agrupamentos em que estava constituída.

No que diz respeito à participação efectiva dos diversos membros da assembleia nos respectivos trabalhos, recolheu-se informação sobre o número de presenças nas últimas quatro reuniões efectuadas (ou menos se o total das reuniões efectuadas tivesse sido inferior àquele número), com discriminação do estatuto representativo dos membros presentes. Pretendeu-se assim encontrar um indicador dos níveis de participação efectiva dos diversos membros das assembleias, oriundos dos diversos corpos e entidades com representação formal nestes órgãos

de direcção. Os dados recolhidos mostram que a participação dos professores é claramente superior à dos restantes membros (87,6%), nomeadamente no que diz respeito aos encarregados de educação e aos alunos.

Quadro 25
Participação nas últimas quatro reuniões dos membros da assembleia de escola (n=115)

	Fa	Participação média 4 últimas reuniões	%
Docentes	925	810,2	87,6%
Pessoal não docente	253	190,2	75,2%
Pais e encarregados de ed.	298	180,2	60,5%
Alunos	154	69	44,8%
Autarcas	128	65,5	51,2%
Membros cooptados	137	56,5	41,2%

Verifica-se portanto, que, na prática, em muitas reuniões das assembleias de escola, os representantes dos professores constituem a grande maioria dos membros presentes. Para além dos professores, também os funcionários não docentes revelam um índice da participação elevado (75,2%).

Assim, na generalidade, o funcionamento real da assembleia de escola é dominada pela presença largamente maioritária de funcionários (docentes e não docentes) da escola, configurando um carácter claramente auto-gestionário ao dispositivo de direcção. Por outro lado, sublinha-se a fraca participação dos alunos que não atinge os 50% revelando o reduzido interesse que as reuniões da assembleia despertam entre os estudantes.

Deste modo, parece não estar a concretizar-se o objectivo de assegurar por esta via uma experiência formativa relevante em termos de educação cívica e formação para a cidadania.

Identificaram-se ainda dois outros indicadores do tipo de funcionamento destas assembleias. O primeiro centrou-se na duração das reuniões, através da qual se pretendeu recolher uma medida da importância organizacional do órgão em questão. Verificou-se que, em média, na grande maioria das 119 situações apuradas (85%), as reuniões duraram entre duas e quatro horas, o que constitui um valor médio de duração apreciável. O outro indicador seleccionado foi o horário das reuniões, com o qual se pretendia avaliar a compatibilização do regime de funcionamento da assembleia com os interesses dos diversos intervenientes. Verificou-se que as reuniões se realizavam durante a semana, depois das 18 horas, ou ao sábado apenas em 60% das 118 situações referidas, correspondendo a um horário tendencialmente pós-laboral. Constatou-se portanto que, num número apreciável de situações (40%), as reuniões se realizaram durante o período normal

de funcionamento, e horário laboral, ou seja de manhã, ou de tarde até às 18 horas.

Em resumo, uma análise breve do funcionamento das assembleias de escola revelou que, na maior parte das situações reportadas, este órgão de direcção estava já em pleno funcionamento, revelando uma participação diferenciada dos diversos corpos e entidades nele representadas, salientando-se a menor assiduidade de alunos e encarregados de educação, em reuniões com frequência e duração significativas, realizadas, na maior parte dos casos, nos dias de semana depois das 18 horas ou ao sábado. Assim, a assembleia de escola típica deste estudo, tinha aproximadamente 15 membros, metade dos quais professores, efectuara entre 3 e 6 reuniões, realizadas em horário pós-laboral, com uma duração média de 2 a 4 horas, e nas quais os docentes se tinham revelado mais assíduos.

3.3.4. A Direcção Executiva

3.3.4.1. Análise do processo eleitoral da Direcção Executiva

O processo de eleição da direcção executiva confirmou a tendência para a valorização dos consensos e das convergências já detectada nas eleições anteriores, e, de uma forma mais intensa, no que se refere a eleições entre o corpo docente. Assim, num total de 104 situações sobre as quais se obtiveram dados, verificou-se a existência de uma candidatura única em 90% dos casos. Nas poucas situações em que tal não sucedeu, apresentaram-se apenas duas listas ao sufrágio. A regulamentação legal em vigor relativa à eleição da direcção executiva, determina a constituição de uma "assembleia eleitoral (...) integrada pela totalidade do pessoal docente e não docente (...) por representantes dos alunos do ensino secundário, bem como por representantes dos pais e encarregados de educação" (Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, Art.º §1). O mesmo normativo determina limites máximos que os regulamentos internos devem respeitar quanto à representação dos alunos e dos pais e encarregados de educação, fixando-os no número de turmas em funcionamento quanto à representação parental no ensino básico, e, no ensino secundário, em dois alunos por turma na representação estudantil, e um elemento por ano de escolaridade na representação parental. A composição das assembleias eleitorais reflecte o teor destes dispositivos normativos e do jogo de forças dominantes na elaboração dos regulamentos internos. Assim, os dados obtidos e relativos a 98 situações reportadas revelam que, em mais de 90% dos casos, os docentes constituíam 50% ou mais do total

dos membros das assembleias eleitorais. A análise das votações efectuadas revela que os docentes constituíram 60% dos votantes, enquanto que os alunos se ficaram por 8% e os representantes parentais por 14%. Adicionando os votantes docentes e não docentes, verifica-se que 84% eleitores que votaram eram funcionários da escola. Assim o processo revela uma situação em que as direcções executivas, ou seja, os órgãos de gestão de topo destas organizações, representam sobretudo actores organizacionais com uma relação de trabalho remunerado com a escola ou agrupamento, assumindo assim uma feição de representação laboral de teor marcadamente auto-gestionário.

Quadro 26
Participação eleitoral para a direcção executiva*

	eleitores		votantes	
	Fa	Fr	Fa	Fr
Docentes	8207	59%	6550	60%
Pais e encarregados de ed.	1399	10%	1020	9%
Pessoal não docente	3087	22%	2606	24%
Alunos	1335	10%	661	6%
Total	14028	100%	10837	100%

* 11 casos não respondem/ não sabem; em cinco casos nenhum aluno votou; em seis casos nenhum encarregado de educação votou.

O dispositivo legal acima referido determina que a eleição da direcção executiva pressupõe a obtenção da maioria absoluta dos votantes que deverão corresponder a, pelo menos, 60% do número total de eleitores. Os dados obtidos permitem verificar que as listas eleitas obtiveram sempre a maioria absoluta do sufrágio.

A análise da duração do processo administrativo (datas da eleição, homologação e tomada de posse da direcção executiva), com o objectivo de detectar eventuais dificuldades processuais, revelou que se tratou de um processo expedito, na medida em que, de um modo geral, as eleições foram homologadas num prazo médio de cinquenta dias, e que a tomada de posse ocorreu passado cerca de um mês.

3.3.4.2. Caracterização da Direcção Executiva

A lei determina que a configuração da direcção executiva pode concretizar-se em dois modelos diferentes: um conselho executivo de três a cinco elementos (um presidente e até quatro vice-presidentes) ou um director executivo apoiado por dois a quatro adjuntos (Artigos 15º e 16º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 5 de Maio, com redacção dada pela Lei nº 24/99 de 22 de Abril). A informação reportada e relativa a 105 escolas e agrupamentos revelou uma opção generalizada pelo

modelo do Conselho Executivo, já que a escolha de uma direcção unipessoal ocorreu apenas em cinco das situações referidas.

Recolheram-se dados que permitiram inferir o grau de continuidade ou ruptura da direcção executiva eleita em relação a órgãos de gestão anteriores. À semelhança do que já havia ocorrido com a eleição das comissões executivas instaladoras, a informação obtida revela um significativo nível de continuidade na gestão das unidades consideradas. Assim, no que se refere ao cargo de presidente do conselho ou director, 70% dos titulares já tinham desempenhado anteriormente outros cargos de nível equivalente. Tal percentagem decresce para valores menores no caso dos vice- presidentes ou adjuntos, embora permaneça próximo dos 50%. O peso da função de presidente ou director assume um carácter claramente dominante neste processo de manutenção da continuidade no governo das escolas. Assim, 62% dos titulares referidos já tinham exercido funções de presidente do conselho directivo, director executivo ou director. Por outro lado, são muito raras as situações em que outros membros da direcção executiva (vice-presidentes ou adjuntos) tivessem desempenhado anteriormente os cargos de topo referidos.

Quadro 27

Funções anteriormente desempenhadas pelos elementos pertencentes à direcção executiva (n=103)

	presidente	vice presidente A	vice presidente B
presidente conselho directivo anterior	52%	4%	3%
membro conselho directivo anterior	8%	58%	40%
anterior director executivo	3%	1%	1%
anterior delegado escolar	0%	1%	0%
anterior director EB	6%	0%	4%
anterior director Jardim de Infância	1%	2%	0%
não exercia qualquer função	15%	19%	37%
outra	16%	15%	16%
Total	100%	100%	100%

Tal facto pode ser interpretado como sinal de uma certa cultura presidencialista, já que os titulares de tal cargo tendem a manter-se em funções idênticas, mas, se tal não acontece, não surgem habitualmente nas posições secundárias do órgão de gestão em funções. Deste modo, o relevo informal adquirido pelo elemento que desempenha o cargo de presidente revela-se aparentemente contraditório com a opção largamente maioritária por um órgão de gestão com características formalmente colegiais. Provavelmente, do que se trata é de uma contradição entre a afirmação simbólica da colegialidade docente e o recurso pragmático a uma liderança unipessoal de natureza informal.

A configuração da direcção executiva no que diz respeito ao género dos seus elementos revela uma tendência para a sobre-representação dos elementos masculinos. Em termos globais, o índice de feminização da direcção executiva era de 63%, sensivelmente inferior ao índice encontrado para o total da população docente (71%).

Quadro 28
Peso das educadoras/ professoras na direcção executiva (n= 105)

	Amostra		Direcção executiva	
	Fa	Fr	Fa	Fr
Escola Básico 1º Ciclo	129	97%	15	71%
1º Ciclo Ensino Básico c/ Jardim de Infância	173	93%	10	83%
Agrupamento Horizontal	1050	93%	38	79%
Agrupamento Vertical	1070	78%	8	53%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo	1816	73%	59	76%
Escola Básica 2º e 3º Ciclo c/ Ensino Sec.	593	67%	9	33%
Escola Sec.com 3º Ciclo Ensino Básico	3263	63%	40	53%
Escola Secundária	1057	65%	21	54%
Total	9151	71%	200	63%

No que diz às habilitações académicas, os dados revelam um quadro em que a formação pós-graduada tem ainda um impacto muito reduzido. A informação recolhida, relativa aos três elementos centrais da direcção executiva, revelam que apenas 2,5% tinham formação ao nível de mestrado ou doutoramento (oito num total de 315 membros). Por outro lado, o nível de licenciado era claramente maioritário: apenas cerca de 28% dos membros das direcções executivas tinham formação ao nível do bacharelato ou equivalente.

Quadro 29
Habilitações académicas dos elementos pertencentes à direcção executiva (n=105)

	bacharelato	licenciatura	mestrado	doutoramento
Presidente	20%	74%	5%	1%
Vice presidente A	32%	66%	2%	0%
Vice presidente B	32%	68%	0%	0%

Um último aspecto da configuração da direcção executiva diz respeito a representação dos diversos ciclos ou níveis de ensino, tendo em atenção o carácter multi-ciclo ou multi-nível da maior parte das unidades em análise. Neste plano, os dados apurados e referidos aos três elementos centrais da direcção executiva de 104 escolas ou agrupamentos revelam uma clara sobre-representação dos docentes dos ciclos ou níveis de escolaridade mais elevados. Assim, os educadores de infância constituem 4,8% dos membros referenciados, contra 22,8% dos docentes

do 1º ciclo, 21,2% dos docentes do 2º ciclo do ensino básico, e 51,2% dos docentes do 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário. Esta tendência aparece ainda mais reforçada se for considerado apenas o ciclo ou nível de ensino do presidente ou director, situação em que surgem apenas 2% dos educadores, 23% de docente do 1º ciclo, 27% de docentes do 2º ciclo, e 48% de docentes dos 3º ciclo e ensino secundário. A forte representação dos docentes do 2º ciclo no topo da direcção executiva pode estar relacionada com a antiguidade e história das unidades consideradas, dado que a maior parte das escolas básicas dos 2º e 3º ciclos e dos agrupamentos verticais tiveram como núcleo histórico uma escola do antigo ensino preparatório.

Finalmente, a informação recolhida sobre a assessoria da direcção executiva, relativa a um total de 105 unidades, mostrou que a equipa de gestão original existia apenas em cerca de um terço dos casos. A situação mais frequente (41%) correspondia à existência de dois assessores, situação que configura a tendência para repor o modelo tradicional da equipa de cinco membros docentes dos anteriores conselhos directivos das escolas básicas e secundárias com mais de 1000 alunos. De notar ainda o registo de 11 casos com três assessores, fazendo subir a equipa dirigente para seis elementos. No que respeita às funções desempenhadas por estes assessores, os dados obtidos revelam que se trata, na grande maioria dos casos, de actividades próprias do órgão de gestão em causa, designadas genericamente por "funções técnico-pedagógicas", ou especificadas com sendo as áreas de alunos, equipamentos e instalações, cursos nocturnos ou ensino recorrente, turmas, horários e preparação de matrículas, etc. Apenas em 17% dos casos se referem funções que podem ser entendidas como um investimento estratégico na gestão de projectos e actividades, para além da gestão operacional da escola ou agrupamento.

Quadro 30

Funções desempenhadas pela assessoria da direcção executiva (n=105)

técnico pedagógicas	16%
área de alunos	12%
cursos nocturnos e ensino recorrente	11%
gestão equipamentos e instalações	17%
apoio desenvolvimento projectos/ actividades	17%
constituição turmas, horários, preparação matrículas	11%
preparação reuniões órgãos de gestão	2%
preparação provas globais	2%
avaliação interna/ alunos	2%
formação	2%
outros	7%
Total	100%

Em síntese, a análise da configuração da direcção executiva revela uma opção generalizada por um modelo colegial formal, em associação com a presença dominante de lideranças unipessoais de natureza informal, num contexto de continuidade em relação aos modelos de gestão anteriores ao presente regime. A composição da direcção executiva em termos de género revela tendência para uma sobre-representação masculina, facto particularmente significativo num contexto profissional marcado por um elevado índice de femininização. Quanto aos ciclos ou níveis de ensino dos seus membros, as direcções executivas mostram uma sobre-representação dos ciclos ou níveis de escolaridade mais elevados. Os dados sobre as habilitações académicas mostram que a licenciatura é o grau dominante, e que a formação pós-graduada é ainda irrelevante. Finalmente os dados sobre a assessoria relevam uma tendência para o alargamento da equipa executiva, cuja composição original se mantém apenas em cerca de um terço das situações reportadas.

3.3.4.3. O Presidente do Conselho ou Director Executivo

Das 105 escolas ou agrupamentos em que se obtiveram dados, quase metade (49%) tinha um Presidente do Conselho (ou Director) Executivo masculino. Trata-se de um valor percentual claramente superior ao da percentagem de docentes do sexo masculino apurada para o conjunto do corpo docente das unidades abrangidas por este estudo (29%). Confirma-se assim plenamente a tendência, já assinalada em outros estudos, para uma sobre-representação dos docentes do sexo masculino nos cargos de gestão de topo das escolas.

No que diz respeito às habilitações académicas, o perfil global destes docentes acompanha o que foi descrito para a direcção executiva no seu conjunto: predomínio da licenciatura como habilitação central e peso insignificante da formação pós-graduada. Contudo notam-se alguns desvios significativos que sublinham algum distanciamento em relação aos outros elementos da direcção executiva. Por um lado, a percentagem de elementos licenciados sobre claramente (74% contra uma média de 67% nos outros dois elementos), e por outro lado, concentram-se no presidente ou director quase todos os casos em que se regista a existência de formação pós-graduada (cinco mestres e um doutor).

Quanto ao nível de ensino de origem, o perfil do presidente ou director é idêntico ao da direcção executiva, no seu conjunto, notando-se uma clara sobre-representação dos ciclos ou níveis de escolaridade mais elevados.

A informação obtida sobre o grupo, disciplina ou especialidade destes docentes, no caso de serem oriundos dos 2º e 3º ciclos do ensino básico ou do ensino

secundário revelou no caso do 2º ciclo, uma tendência para a maior representação de docentes do 4º e 1º grupo, e no caso do 3º ciclo e ensino secundário, para uma maior presença de docentes oriundos dos 10º, 8º, 1 e 11º grupos.

Quadro 31

Grupo do presidente da direcção executiva- 2º ciclo

	Fa	Fr
1º grupo	7	25,0%
2º grupo	4	14,3%
3º grupo	4	14,3%
4º grupo	8	28,6%
5º grupo	4	14,3%
ed. física	1	3,6%
Total	28	100,0%

Quadro 32

Grupo do presidente da direcção executiva- 3º ciclo e ensino secundário

	Fa	Fr
1º grupo	6	13,3%
2º grupo	1	2,2%
6º grupo	1	2,2%
7º grupo	2	4,4%
8º grupo	8	17,8%
9º grupo	4	8,9%
10º grupo	12	26,7%
11º grupo	6	13,3%
12º grupo	3	6,7%
Ed. física	2	4,4%
Total	45	100,0%

Em geral, trata-se dos grupos mais numerosos pelos que só uma análise mais detalhada poderia identificar outros factores em presença.

Os dados relativos ao tempo de serviço na profissão mostram que a antiguidade e a experiência que lhe está associada são factores decisivos para o exercício de funções de topo na gestão das escolas. Assim, dois terços dos presidentes ou directores tinham mais de 20 anos de serviço na carreira docente, e apenas 5% tinha menos de 10 anos na profissão. Tal facto é corroborado pelos dados relativos à qualificação para o exercício do cargo. Assim, nas 97 situações apuradas, apenas 6% destes docentes tinham obtido a necessária qualificação para o exercício do cargo exclusivamente através da aquisição de uma habilitação específica. Pelo contrário, em 73% dos casos, a experiência obtida no exercício de cargos idênticos constituiu o único elemento de qualificação para a candidatura à posição ocupada, verificando-se ainda que, em 21% de situações, os docentes em causa preenchiam ambos os requisitos para a função. Deste modo, apenas cerca de um quarto destes

docentes com funções de gestão de topo eram detentores da habilitação específica para a função.

Quanto à eventual manutenção de um vínculo directo com a actividade docente, verificou-se que a grande maioria dos elementos desempenhando o cargo de Presidente do Conselho (ou Director) Executivo não tinha actividade lectiva atribuída (cerca de 83%). Nos casos em que tal acontecia, a média obtida não chegou a duas horas semanais por docentes.

Em resumo, pode dizer-se que os docentes que exercem a função de topo na gestão das escolas ou agrupamentos mostram um perfil caracterizado por um índice de femininização muito inferior ao do conjunto do corpo docente, havendo quase tanto homens como mulheres, são maioritariamente licenciados, com mais de 20 anos de serviço docente, são oriundos dos ciclos ou níveis de ensino mais elevados existentes na unidade, e fundamentam a sua qualificação para o cargo que exercem na experiência adquirida anteriormente no desempenho de funções idênticas, em muitos casos na mesma escola que agora dirigem.

3.3.5. O Conselho Pedagógico

Este conselho é definido pelo legislador como "o órgão de coordenação e orientação educativa", cuja composição é definida no regulamento interno, devendo ser salvaguardada "a participação de representantes das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, das associações de pais e encarregados de educação, dos alunos no ensino secundário, do pessoal não docente e dos projectos de desenvolvimento educativo, num máximo de 20 membros" (Art.º 24º e 25º do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio).

Os dados recolhidos, relativos a um total de 128 unidades, revelam cerca de 40% de situações em que o conselho tem 16 ou mais elementos, aproximando-se do limite máximo previsto na lei. No extremo oposto, existiam 14% de unidades em que o conselho incluía apenas dez elementos ou menos.

Uma análise mais detalhada revela que os docentes são majoritários em todas as situações, sendo de 77% a percentagem média dos membros docentes do conselho. A consideração do tipo de representação docente no conselho revela um domínio claro das estruturas de coordenação disciplinar sobre as estruturas de coordenação educativa, mostrando que o conselho pedagógico mantém o seu perfil clássico de órgão de representação do corpo docente de uma escola organizada com base em grupos disciplinares, e não em equipa educativas. Trata-se de um

sinal revelador de uma actividade escolar centrada no ensino das áreas disciplinares e não no processo de aprendizagem dos alunos.

A representação estudantil revelou-se claramente residual: havia mais de dois alunos no conselho apenas em cerca de 10% dos casos reportados, enquanto que a representação se reduzia a um único elemento em cerca de um terço do total.

Idêntica situação se verificava no que respeita ao pessoal não docente, cuja representação se circunscrevia a um único elemento em mais de 90% dos casos.

Em 70% dos casos um único elemento assegura a representação parental.

Quanto ao funcionamento do conselho, pretendeu-se avaliar o peso institucional deste órgão no contexto da micro-política escolar, tendo-se recolhido dados referentes ao número de reuniões efectuadas, ao seu horário e duração, assim como à efectiva participação dos seus diversos membros. A análise destes dados permitiu concluir que, durante o ano lectivo e até à data considerada (30 de Abril de 2000), tinham sido realizadas sete reuniões, ou mais, na grande maioria (mais de 80%) dos estabelecimentos considerados, o que equivale a uma reunião por mês e corresponde à frequência das reuniões ordinárias estabelecida legalmente (Art.º 27ª do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio). Ainda a respeito da frequência das reuniões, assinala-se que, em cerca de um terço das unidades consideradas o conselho já se tinha reunido por nove vezes, ou mais, facto que revela a extrema importância deste órgão nos processos de tomada de decisões nas escolas em comparação com outros órgãos formalmente mais relevantes como a Assembleia de Escola.

As reuniões do Conselho Pedagógico duram geralmente de duas a quatro horas, e o seu horário habitual revela uma clara preferência pelos períodos normais de funcionamento da maioria das escolas (dias úteis até às 18 horas), situação que se verificou em mais de 80% das unidades que reportaram dados sobre esta questão. Trata-se de uma situação que, em termos gerais, contrasta significativamente com a que foi registada a respeito da Assembleia de Escola, onde as reuniões tendem a realizar-se em horário pós-laboral (dias úteis depois das 18 horas ou ao sábado). Tudo funciona como se à Assembleia fosse reconhecido o estatuto de órgão de participação social, sendo portanto considerada como relevante a necessidade de assegurar a efectiva participação dos seus membros, nomeadamente os que não têm uma relação de emprego na organização. Pelo contrário, no caso do Conselho Pedagógico, ele parece ser entendido como um órgão especializado de gestão, sujeito prioritariamente à lógica da organização do trabalho docente e ao jogo político interno da sua (auto)regulação, com menor consideração pelas suas vertentes de participação social expressas na obrigatoriedade da inclusão de

elementos não docentes no seu seio, nomeadamente os alunos e os representantes parentais.

Quanto à participação efectiva dos membros do conselho, os dados obtidos, relativos às quatro últimas reuniões realizadas até 30 de Abril de 2000 revelaram a optimização da participação docente (próxima dos 100%), em comparação com os restantes membros, nomeadamente no que se refere aos pais e encarregados de educação.

Quadro 33
Participação nas reuniões do conselho pedagógico

	Fa	Participação média 4 últimas reuniões	%
Docentes	1182	1351*	114%*
Pessoal não docente	140	97	69%
Pais e encarregados de ed.	132	91	69%
Alunos	76	62	82%
Total	1530	1601*	41,2%

*Em 49 casos, em pelo menos uma reunião, o nº de docentes presentes foi superior ao nº de docentes com assento no conselho pedagógico.

Refira-se que a participação docente é mais intensa no Conselho Pedagógico do que na Assembleia de Escola, o que parece evidenciar o relevo atribuído a estes órgãos.

Em síntese, o Conselho Pedagógico tinha uma composição que, na maioria dos casos, se aproximava do seu limite máximo (20 elementos), com uma grande maioria constituída por docentes que representavam maioritariamente as estruturas de coordenação disciplinar, reunia mensalmente em sessões com duração de duas a quatro horas, realizadas durante o período normal de funcionamento das actividades escolares (dias úteis até às 18 horas), parecendo ser entendido, ainda que informalmente, como o órgão central no processo de tomada de decisões na escola.

3.3.6. A gestão estratégica: o Projecto Educativo.

O Projecto Educativo (PE) é considerado pelo legislador como um "instrumento do processo de autonomia das escolas" sendo definido como um "documento que consagra a orientação educativa da escola, elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão, para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo as quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa" (Art.º 3º, §2 do Regime definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio).

Pretendeu-se averiguar até que ponto as escolas e agrupamentos se encontravam dotadas com este "instrumento" de gestão. Os dados obtidos, referentes a 142 unidades que reportaram informação sobre esta matéria, revelam que, à data de referência, cerca de dois terços do total não dispunham ainda de um Projecto Educativo formalmente aprovado. Uma análise mais detalhada destes dados revela situações muito diversas consoante os diversos tipos de unidades consideradas. De um modo geral, pode dizer-se que as unidades onde existe o ensino secundário são as que revelam maior dificuldade em dotar-se deste instrumento. Assim, nestas escolas, as situações de inexistência de Projecto Educativo aprovado variam entre 59% e 82%, valores significativamente superiores aos registados na generalidade das unidades do ensino básico. De notar também o facto de os agrupamentos, nomeadamente os verticais, revelarem também dificuldades significativas na aprovação do documento em causa, facto provavelmente decorrente da complexidade organizacional destas unidades, e das correspondentes dificuldades que lhe estão associadas.

Outro elemento importante decorre do processo de construção do Projecto Educativo. Assim, em cerca de metade das escolas e dos agrupamentos, o Projecto Educativo já existia antes da entrada em vigor do presente regime, tendo sido eventualmente sujeito a alterações ou adaptações decorrentes do novo dispositivo legal. Assim, a maior parte das unidades que, na data de referência, dispunham de Projecto Educativo aprovado, tinha-se dotado desse instrumento em período anterior ao início da aplicação do presente regime. Por outro lado, o número elevado de escolas e agrupamentos ainda sem Projecto Educativo aprovado, nomeadamente no sector do ensino secundário, parece revelar algum distanciamento em relação à utilidade de tal instrumento de gestão. Assim, os dados obtidos não permitem ainda confirmar se o processo em curso contribuiu para a dinamização da construção do Projecto Educativo nas escolas.

No que diz respeito às representações dos respondentes sobre a importância e o significado do Projecto Educativo, os dados obtidos no questionário de opinião (questão 3.1) mostram uma imagem positiva deste "instrumento", por parte da maioria dos gestores de topo das escolas e agrupamentos. Assim, a maioria dos respondentes, considera que "o Projecto Educativo define os principais objectivos do desenvolvimento da escola/agrupamento de uma forma rigorosa e quantificada", que se trata de "um documento orientador do trabalho dos professores a partir do qual se planificam as actividades lectivas", que nele se "faz um diagnóstico das dificuldades existentes e dos recursos disponíveis, estabelecendo metas claras em termos de melhoria do sucesso educativo", considerando ainda que se trata de "um instrumento de referência para avaliar até que ponto a escola/agrupamento

consegue atingir os objectivos fixados". Desde modo, a maioria dos respondentes parece adoptar uma visão do Projecto Educativo enquanto instrumento de gestão estratégica da escola, atribuindo-lhe um papel central na definição dos objectivos de desenvolvimento organizacional, nomeadamente na orientação do trabalho docente em termos de planificação das actividades lectivas, e também no processo de avaliação do desempenho da própria escola. Tratando-se de opiniões veiculadas por titulares de órgãos de gestão, num registo discursivo genérico e sem serem acompanhadas de uma análise dos dispositivos e procedimentos de gestão efectivamente concretizados, será necessário confrontar esta imagem com dados recolhidos de estudos intensivos, com recurso a outro tipo de estratégias de investigação. Um sinal de alguma discrepância entre esta hipotética colagem a uma perspectiva claramente gerencialista da gestão escolar e as realidades do quotidiano da vida das escolas pode encontrar-se na perspectiva destes gestores sobre as atitudes dos professores a respeito do Projecto Educativo. Assim, mais de metade dos respondentes (cerca de 56%) reconheceu que o Projecto Educativo "é visto pela maior parte dos professores como um documento teórico que tem pouco a ver com o seu trabalho lectivo do dia a dia". Por outro lado, cerca de 40% dos inquiridos consideraram que o referido documento "não tem grande impacto na actividade quotidiana da escola/ agrupamento", e quase 30% concordaram mesmo que se trata de "um documento que tem que se fazer mas que não se sabe muito bem para que é que serve". Deste modo, as representações dos respondentes sobre o Projecto Educativo podem ser entendidas como referenciadas mais à contaminação de um discurso ideológico e normativo do que à experiência efectiva da gestão escolar propriamente dita. Trata-se contudo de um aspecto a aprofundar em aproximações investigativas de carácter mais etnográfico.

Em síntese, apenas cerca de um terço das escolas ou agrupamentos dispunham de um Projecto Educativo formalmente aprovado, não havendo dados que permitam detectar um efeito dinamizador da nova legislação nesta matéria. As escolas secundárias e os agrupamentos, por razões diferentes, parecem revelar mais dificuldades na formalização deste "instrumento" de gestão. As representações dos respondentes ao questionário (responsáveis máximos pelo órgão de gestão da escola/agrupamento) sobre o Projecto Educativo revelam adesão a um discurso tecnicista sobre a gestão estratégica, de que o referido documento seria o instrumento privilegiado. Contudo, existem indícios para suspeitar que tal adesão não decorre de uma efectiva experiência gestionária compatível com tal discurso, exprimindo antes a assimilação de uma retórica gerencialista com impacto crescente na documentação oficial e na literatura de divulgação sobre gestão escolar.

4. Os actores

4.1. Os educadores e professores

Os dados recolhidos permitiram definir uma imagem da participação dos docentes no processo de reconfiguração da estrutura e gestão das escolas, de acordo com o regime definido pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio. De um modo geral, pode afirmar-se que os docentes, enquanto grupo dominante no contexto organizacional das escolas, assumiram a liderança do processo de constituição dos novos órgãos de direcção e gestão, nomeadamente no que se refere às comissões executivas instaladoras, às assembleias, à elaboração dos regulamentos internos, e à eleição das direcções executivas. Independentemente de considerações sobre a natureza do envolvimento docente neste processo, a informação recolhida mostra que, na grande maioria das situações, foi possível formar os órgãos previstos através dos processos eleitorais estabelecidos, e que as situações anómalas, de órgãos de gestão provisórios nomeados pela administração educativa, assumiram uma dimensão claramente residual. Na maior parte dos casos estas situações anómalas ocorreram nos agrupamentos, e deverão explicar-se pelas naturais dificuldades decorrentes da natureza específica destas unidades.

Assim, a análise da participação eleitoral dos docentes nas eleições para as comissões executivas instaladoras revelou uma participação massiva, muito próxima dos 100%.

Outro elemento interessante para avaliar o envolvimento efectivo dos docentes nos novos órgãos constituídos foi a análise da participação dos representantes dos docentes nas reuniões da Assembleia de Escola. Os dados obtidos revelam uma participação muito elevada que se aproxima dos 90%.

Ainda sobre a participação eleitoral, a análise da votação dos docentes nas eleições das direcções executivas revelou uma redução do envolvimento docente, o qual no entanto se mantém elevado, próximo dos 80%.

Quadro 34
Participação dos docentes na constituição e funcionamento dos órgãos

	participantes potenciais	Participação efectiva	
		N	%
Comissão Executiva Instaladora (assembleia eleitoral)	4669	4660	99,8%
Assembleia de Escola (participação nas reuniões)	925	810	87,6%
Direcção Executiva (assembleia eleitoral)	8207	6550	79,8%

Contudo, a imagem que os responsáveis pelos órgãos de gestão das escolas (também eles docentes) transmitiram sobre as atitudes dos educadores e professores perante as mudanças em curso, mostram, em termos gerais, algum cepticismo e distanciamento, parecendo que, em geral, os docentes revelam uma posição hostil e reticente em relação ao processo em que participam (questão 1.1). As preocupações com mais expressividade parecem centrar-se, por um lado, no receio de que estas inovações representem um acréscimo de trabalho sem compensações, e por outro lado, na convicção de que constituem imposições governamentais que não contribuem para melhorar o funcionamento das escolas. Assim, três em cada quatro respondentes consideraram que os professores "temem que estas mudanças impliquem mais responsabilidades e trabalho, sem as necessárias contrapartidas". Numa proporção semelhante, os gestores escolares concordaram também que os professores "sentem estas mudanças como uma imposição do Ministério que não dá resposta às reais necessidades das escolas". Esta atitude de reserva em relação às reais intenções da tutela política está também patente no facto de mais de dois terços dos respondentes terem considerado que os professores "desconfiam que o Ministério pretende sobretudo desresponsabilizar-se da resolução dos problemas". Considere-se ainda, numa linha de confirmação deste registo crítico da actuação governamental, o facto de apenas cerca de um quarto dos inquiridos ter considerado que os professores "entendem estas mudanças como uma prova de confiança do Ministério nas capacidades e no profissionalismo dos professores". Finalmente, o cepticismo surge reforçado quando se verifica que quase três quartos destes gestores consideram que os docentes não "acreditam que vão ter melhores condições de trabalho com reflexos positivos no sucesso escolar".

Em síntese, verifica-se que os educadores e professores se envolveram na aplicação do novo regime de autonomia e gestão das escolas e agrupamentos, nomeadamente participando nos processos eleitorais, na constituição dos órgãos de direcção e gestão, e na elaboração de documentos fundamentais como o

Regulamento Interno e o Projecto Educativo. Contudo, tal envolvimento parece concretizar-se num contexto de cepticismo e de desconfiança em relação às intenções das autoridades governamentais a respeito das mudanças em curso. Assim, pode entender-se esta mobilização em torno da aplicação do regime em questão como uma atitude pragmática centrada na preocupação em garantir o funcionamento das escolas e em manter a estrutura de gestão escolar sob a tutela do corpo docente. Nesta matéria, a opinião dos respondentes não fornece dados conclusivos. Uma visão deste teor, explicitando o comportamento estratégico dos docentes, acolhe cerca de 50% das opiniões dos gestores escolares, percentagem idêntica aos que rejeitam tal interpretação. Na realidade, a afirmação explícita de um posicionamento desta natureza por gestores que são, ele próprios, docentes, pode implicar algum constrangimento decorrente de uma ideologia profissional que tende a negar o jogo do poder e a micro-política escolar.

4.2. Os pais e encarregados de educação

O reforço do envolvimento parental nas estruturas de direcção e gestão das escolas tem constituído um dos objectivos enunciados de forma mais insistente no contexto da iniciativa governamental que lançou o novo regime cujo processo de aplicação agora se avalia.

A informação recolhida sobre a participação dos pais e encarregados de educação no processo de constituição dos novos órgãos de direcção e gestão permite confirmar esse envolvimento. Assim, verifica-se que, na generalidade das situações reportadas, foram efectivamente designados representantes para as assembleias constituintes e para as assembleias de escola, assegurando-se dessa forma a participação formal nesses órgãos. Por outro lado, na maior parte dos casos, tal designação ocorreu através da mediação das respectivas associações, o que constitui indicador significativo do reforço do movimento associativo de pais, o qual parece estar a alargar-se a um número crescente de escolas, nomeadamente ao nível do 1º ciclo do ensino básico. Com efeito, o número de escolas e agrupamentos onde a designação dos representantes naqueles órgãos foi efectuada pela associação foi de cerca de 80% do total das unidades sobre que se colheram dados.

Também no que diz respeito à participação no processo eleitoral de escolha da Direcção Executiva, a informação disponível revela que a participação parental atingiu mais de 70% do universo de votantes, o que constitui um valor relativamente elevado.

Relativamente à participação efectiva nas reuniões, os dados sobre a Assembleia de Escola revelam que um índice de participação modesto, de cerca de 60%. Quanto à representação no Conselho Pedagógico, o índice de participação que foi possível apurar revela um valor mais elevado, o que parece indiciar o reconhecimento da maior importância deste órgão nos processos de tomada de decisão na escola, ou o facto de se tratar de um órgão de gestão mais antigo, cujo papel está mais definido e é mais congruente com as práticas de gestão consolidadas nas escolas.

Quadro 35
Participação dos pais e encarregados de ed. no funcionamento dos órgãos

	participantes potenciais	Participação efectiva	
		N	%
Direcção Executiva (assembleia eleitoral)	1399	1020	72,9%
Assembleia de Escola (participação nas reuniões)	298	180	60,4%
Conselho Pedagógico (participação nas reuniões)	132	91	68,9%

Um outro olhar mais detalhado sobre a participação parental foi obtido através questionário aplicado aos docentes que exercem funções de gestão (questão 1.2). A imagem obtida revela uma atitude moderadamente positiva sobre a matéria, embora seja ainda significativo o número dos respondentes que deixam transparecer um posicionamento reticente em relação ao envolvimento dos pais na vida da escola. Assim, cerca de 60% dos inquiridos concordou que "a participação dos pais e encarregados de educação tem ajudado a melhorar o funcionamento da escola", e uma percentagem idêntica reconheceu mesmo que tal participação "tem dado mais força à direcção para defender os interesses da escola". Um número semelhante de respondentes reconheceu que, em resultado do processo em curso, "os pais e encarregados de educação tornaram-se mais exigentes e críticos face ao funcionamento da escola", mas apenas um pouco mais de um quarto considerou ter-se verificado "um aumento significativo da participação dos pais e encarregados de educação na vida da escola". Esta visão cautelosa surge reforçada pelo facto de serem claramente minoritárias as respostas que consideram haver "maior colaboração entre os pais e encarregados de educação os professores" e que a associação de pais "é mais activa que anteriormente".

Esta posição cautelosa sobre o envolvimento parental surge claramente associada a uma visão muito crítica do associativismo e do activismo parental na escola. Assim, aproximadamente três em cada quatro inquiridos consideram que "apenas uma pequena minoria elitista de pais e encarregados de educação continua a interessar-se pelos assuntos da escola", enquanto que uma percentagem aproximada (70%)

considera que os pais e encarregados de educação só se interessam pela situação concreta dos filhos e não pelos assuntos gerais da escola. São em menor número, embora ainda majoritários (55%), aqueles que não reconhecem a representatividade da Associação de Pais, "porque a maioria dos pais não participa".

Apesar desta atitude crítica, o questionário mostrou que certas posições radicalmente contrárias ao envolvimento parental não têm aceitação significativa entre estes docentes. Assim, apenas cerca de 17% dos inquiridos considera que "os pais e encarregados de educação exercem uma influência exagerada sobre a direcção da escola, em assuntos para que não têm competência", enquanto que a eventual conflitualidade gerada pelo activismo parental parece preocupar apenas cerca de 11% dos respondentes.

Foram também recolhidos dados de opinião sobre a responsabilidade da escola e do Ministério da Educação na dinamização da participação dos pais e encarregados de educação. O efeito de posição dos respondentes é aqui claramente manifestado. Assim, quase todos os respondentes consideraram que "a direcção da escola têm garantido as condições adequadas para facilitar a participação dos pais e encarregados de educação". Por outro lado, e significativamente, apenas cerca de 42% das respostas são concordantes com afirmação idêntica relativa ao Ministério da Educação.

Em conclusão, pode afirmar-se que os dados obtidos revelam uma participação generalizada dos pais e encarregados de educação nos processos eleitorais de constituição dos novos órgãos de direcção e gestão das escolas e agrupamentos, com uma intervenção dominante das respectivas estruturas associativas. Os gestores escolares inquiridos revelam uma atitude pragmática relativamente às vantagens da participação dos pais e encarregados de educação, mas não deixam de evidenciar profundas reservas sobre a qualidade dessa participação, nomeadamente sobre a representatividade e as motivações do activismo parental, recusando contudo uma visão radical sobre os pretensos efeitos perversos desse activismo.

4.3. O pessoal não docente

A informação recolhida permite inferir que, de um modo geral, os funcionários não docentes se integraram facilmente no processo de constituição das estruturas de participação social, e nas eleições dos órgãos de gestão. Assim, constituíram, em média, 20% dos eleitores das comissões executivas instaladoras, e 22% dos votantes, o que significa um peso significativo no corpo eleitoral e elevadas taxas de participação nas votações efectuadas. Nas eleições para as assembleias (constituente, e de escola ou agrupamento), foram sempre apresentadas listas a sufrágio (com a excepção de dois casos de ausência de candidaturas em assembleias de escola), e em mais de 20% dos casos, foram apresentadas duas ou mais listas de candidatos.

No que diz respeito à participação efectiva dos representantes eleitos nos respectivos órgãos (Assembleia de Escola e Conselho Pedagógico), os dados recolhidos apontam para índices de participação próximos dos 70%, valores significativamente elevados, em especial no que se refere à Assembleia, facto que parece indiciar a atribuição de maior importância a este órgão, ao contrário do que parece suceder no caso dos pais e encarregados de educação.

Quadro 36
Participação do pessoal não docente no funcionamento dos órgãos

	participantes potenciais	Participação efectiva	
		N	%
Assembleia de Escola (participação nas reuniões)	253	190	75,1%
Conselho Pedagógico (participação nas reuniões)	140	97	69,3%

De um modo geral, as respostas do questionário relativas à participação destes funcionários revelam representações positivas por parte dos docentes que dirigiam as escolas. Assim, mais de 60% dos inquiridos consideraram que este grupo teve "uma participação elevada (...) nas eleições e na elaboração do regulamento interno". Por outro lado, relativamente aos trabalhos da assembleia de escola, apenas cerca de um terço dos docentes que responderam ao questionário consideraram "praticamente irrelevante" a participação dos representantes deste grupo de funcionários, considerando que "não têm preparação suficiente para compreender os assuntos que são discutidos".

Contudo, os dados parecem sugerir algumas dificuldades na motivação destes funcionários em relação ao processo, já que cerca de metade dos respondentes considerou que "foi muito difícil mobilizar o pessoal não docente para apresentarem

listas e para participarem nas eleições". Por outro lado, não parece que a vivência participativa tenha tido impacto significativo no desempenho funcional, uma vez que não chegaram a 50% os inquiridos que disseram identificar neste pessoal "uma atitude mais responsável e empenhada", na sequência do processo em apreço.

Desta forma, **pode concluir-se** que a participação dos funcionários não docentes foi suficiente para assegurar o envolvimento nos processos eleitorais e a respectiva representação dos órgãos colegiais, embora com algum défice de mobilização e pouco impacto no perfil do desempenho profissional. De qualquer modo, os responsáveis docentes inquiridos parecem reconhecer-lhes capacidade de intervenção, e efectiva participação naqueles órgãos.

4.4. Os alunos

A configuração das estruturas de direcção e gestão das escolas com recurso a instâncias colegiais de participação social fundamenta-se na intenção de promover dispositivos e práticas democráticas com impacto positivo na governabilidade das instituições, através do alargamento dos processos decisórios formais a um número crescente e diversificado de actores organizacionais. Num registo mais cultural e ideológico, pretende-se também um efeito de socialização através da promoção de vivências e o desenvolvimento de atitudes congruentes com a aquisição e consolidação dos valores básicos da democracia. Tem sido justamente neste segundo nível, ou seja, no valor educativo da experiência da participação social, que se têm fundamentado as iniciativas de envolvimento dos alunos nos órgãos de direcção e gestão das escolas, pensando-se que a escola também pode ser "uma escola de democracia".

Contudo, os dados recolhidos no presente estudo não parecem constituir motivo para uma avaliação optimista da consecução destas finalidades formativas. A informação relativa aos processos eleitorais revelou índices de participação modestos, principalmente quando comparados com os dos outros grupos envolvidos nesses processos. Assim, nas eleições para as comissões executivas instaladoras, o peso dos alunos no colégio eleitoral era, em média, de 13%, mas apenas uma média de 8% dos votantes eram alunos, enquanto que, por exemplo, os docentes constituíam 54% dos eleitores e 57% dos votantes. Apesar de tudo, nas eleições para a Assembleia Constituinte e para a Assembleia de Escola, os alunos apresentaram listas de candidatos na grande maioria das escolas que reportaram dados, chegando a existir mais de uma lista em cerca de um terço das

escolas. Contudo, em geral a representação dos alunos nestas assembleias foi reduzida (em média, 14%), o que, na prática, correspondeu a dois representantes em assembleias com 14 ou 15 membros. Quanto à participação efectiva destes representantes nas reuniões da assembleia os dados apontam para uma participação fraca, inferior a 50% das presenças possíveis. No que diz respeito à participação no conselho pedagógico o índice é muito mais elevado (mais de 80%) revelando que os alunos parecem atribuir maior importância à sua participação neste órgão, com um papel mais definido e consolidado na estrutura organizativa da escola.

Quadro 37
Participação dos alunos no funcionamento dos órgãos

	participantes potenciais	Participação efectiva	
		N	%
Assembleia de Escola (participação nas reuniões)	154	69	44,8%
Conselho Pedagógico (participação nas reuniões)	76	62	81,6%

A imagem da participação estudantil neste processo, transmitida pelos gestores escolares inquiridos, corresponde a uma visão claramente pessimista sobre a motivação e o envolvimento dos alunos, fazendo crer que se está longe de atingir os objectivos socializadores da escola, no fomento de uma cultura democrática entre os jovens. Com ponto de partida, e apesar dos dados reportados e acima referidos, a maioria das respostas (cerca de 56%) assinala que "foi muito difícil mobilizar os alunos para apresentarem listas e para participarem nas eleições". Percentagem idêntica de inquiridos considerou que "em geral, os alunos não demonstram interesse pelos assuntos que se discutem nas reuniões". Mais preocupantes parecem ser os dados que se referem especificamente às reuniões da Assembleia de Escola e do Conselho Pedagógico: cerca de 90% dos docentes considera que "a grande maioria dos alunos não se interessa pelos assuntos discutidos" naqueles órgãos", e cerca de 80% afirma mesmo que "a grande maioria dos alunos não sabe quem são os seus representantes" nas referidas instâncias de participação. Esta perspectiva negativa sobre a participação estudantil nos órgãos referidos, é corroborada pelo facto de apenas pouco mais de um terço das respondentes considerar que os representantes dos alunos "participam activamente" nas respectivas sessões. Mesmo no que diz respeito à elaboração do

Regulamento Interno, matéria onde os interesses imediatos dos discentes poderiam justificar a sua motivação, as respostas apuradas revelam que foram menos de 30% os docentes que consideraram elevada a participação dos alunos. Por outro lado, constata-se, de acordo com a leitura destes gestores escolares, que o movimento associativo dos estudantes se manteve claramente à margem de todo este processo, já que apenas cerca de um quinto dos inquiridos consideraram que "a Associação de Estudantes teve um papel central na mobilização dos alunos para participarem nos novos órgãos da escola".

Quanto ao impacto do processo nos comportamentos e atitudes dos jovens, a imagem transmitida não permite inferir efeitos formativos assinaláveis. Assim apenas cerca de um terço dos respondentes considerou que "os alunos têm agora uma atitude mais crítica e reivindicativa", e que "houve um sensível aumento do interesse dos alunos em participar na discussão dos assuntos da escola". Foram ainda em menor número (pouco mais de um quarto) os inquiridos referindo notar "que os alunos estão mais conscientes dos problemas da escola, e colaboram mais na sua resolução."

Finalmente, assinala-se que a grande maioria dos respondentes parece considerar que um tal défice de envolvimento e participação não é um problema resultante de uma hipotética imaturidade dos jovens, já que apenas em cerca de um quarto das respostas se considera que "os alunos não têm maturidade suficiente para participarem nos órgãos de direcção da escola". Segundo os respondentes, as causas de tal alheamento não são portanto intrínsecas aos alunos. Provavelmente, terão a ver com o próprio contexto organizacional em que as propostas de participação são apresentadas aos jovens, numa lógica em que se valorizam os aspectos formais e processuais, ao mesmo tempo que os alunos sentem que, no quotidiano escolar, a sua influência real nos processos de tomada de decisões permanece insignificante. O exercício da participação estudantil transforma-se assim num jogo vazio e sem sentido, numa caricatura da democracia que contraria a aquisição de uma verdadeira cultura democrática.

4.5. As autarquias locais

A representação autárquica na Assembleia Constituinte e na Assembleia de Escola fez-se sempre por intermédio de um único elemento, e concretizou-se efectivamente em todas as unidades sobre que se recolheu informação.

No que diz respeito à participação efectiva dos representantes autárquicos nas sessões, os dados obtidos relativos à Assembleia de Escola revelam um índice modesto que pouco ultrapassa os 50% das presenças possíveis.

A avaliação da actuação das autarquias locais que transparece das opiniões expressas pelos gestores escolares que responderam ao questionário centra-se na convicção generalizada de que os responsáveis autárquicos se preocupam principalmente com a execução formal das responsabilidades legalmente cometidas ao poder local, manifestando de forma implícita um certo distanciamento político face ao processo em curso. Na realidade, quase 80% dos inquiridos considerou que "a autarquia limita-se a cumprir aquilo que está definido na legislação, evitando um envolvimento activo na aplicação do novo regime". Tal perspectiva parecer ser confirmada pelo facto de poucos respondentes terem reconhecido às autarquias um papel dinamizador na condução do processo ao nível local. Assim, apenas cerca de um quarto das respostas confirma que "em geral, a autarquia tem desempenhado um papel activo e dinamizador", não lhe sendo também reconhecido qualquer papel de relevo na mobilização dos pais e encarregados de educação.

Na relação tripartida entre as escolas, a autarquia, e os serviços da administração educativa, marcada frequentemente por pontos de vista e interesses diferentes, as autarquias não são geralmente percebidas numa posição de solidariedade com as escolas, face ao Ministério da Educação. Contudo verificaram-se situações que essa aliança parece ter-se concretizado. Com efeito, pouco mais de um quarto dos dirigentes escolares concordou que "a autarquia tem-se colocado decisivamente ao lado da escola/agrupamento perante as imposições da Direcção Regional ou do CAE".

Na generalidade dos casos, segundo estes docentes, o que pareceu marcar o posicionamento autárquico em todo o processo foi a tentativa de manter uma posição equidistante em relação às escolas e ao serviços do Ministério da Educação, ora procurando "ouvir e seguir a opinião da(s) escola(s) e dos professores antes de assumir compromissos e fazer acordos com o Ministério" (como parece ter acontecido para cerca de 40% dos inquiridos), ora manifestando "uma atitude colaborante em relação ao Ministério, mas evita(ndo) tomar a iniciativa" (como terá sucedido em cerca de 50% das situações reportadas).

4.6. Os serviços da administração educacional

Um dos elementos centrais do discurso político legitimador das mudanças promovidas com o regime de direcção e gestão em aplicação consistia na alteração das relações entre os serviços da administração educacional e as escolas, doravante expressas numa lógica de diálogo, contratualização, e abrandamento da pressão regulamentadora. Pretendeu-se portanto recolher a sensibilidade dos gestores escolares inquiridos sobre a sua experiência de relacionamento com os serviços do Ministério da Educação em geral, e em especial com os que estiveram mais directamente envolvidos nos processo de aplicação dos dispositivos legais que concretizam o novo regime.

De um modo geral, os resultados obtidos confirmam uma imagem da actuação dos serviços da administração educacional desenvolvida num registo discreto de acompanhamento e apoio, numa panorâmica em que aparecem com pouca expressão as actuações mais pró-activas, autoritárias ou apenas portadoras de uma intenção claramente dinamizadora. Assim, quase dois terços dos opiniões expressas concordaram que "os diversos serviços do Ministério têm-se comportado como uma retaguarda de apoio, deixando a iniciativa às escolas", embora se deva notar que foram cerca de 16% os inquiridos que afirmaram não ter opinião sobre o assunto. De qualquer modo, esta imagem parece confirmar-se pelo facto de apenas cerca de um terço dos respondentes concordar que "em geral, os diversos serviços do Ministério têm mostrado uma atitude de imposição e de excessiva directividade na condução do processo". Contudo, assinala-se que esta imagem parece alterar-se quando a questão se coloca em relação a um serviço específico: a Inspeção-Geral da Educação. Neste caso, foram mais de dois terços (cerca de 68%) os docentes que consideraram que "a Inspeção actua de uma forma fiscalizadora e burocrática, preocupando-se com o cumprimento das normas formais, sem atender à realidade específica da escola/agrupamento", não obstante se verificar que, também nesta matéria houve um elevado número de inquiridos sem opinião expressa (cerca de 25%).

Outra área crítica da actuação da administração educacional pareceu ser o da coordenação (ou falta dela) entre os diversos serviços com intervenção no terreno. Com efeito, mais de dois terços das respostas expressas concordam que "por vezes tem havido contradição entre as informações e orientações vindas de diferentes serviços do Ministério, o que revela falta de coordenação". Por outro lado, tais informações e orientações nem sempre foram percebidas de forma clara pelos seus destinatários já que um número significativo de inquiridos (46%) concordou

que "existe ambiguidade e falta de clareza nas orientações do Ministério, deixando as escolas sem orientações precisas sobre os procedimentos a seguir".

Para além desta perspectiva mais geral, obteve-se informação especificamente referenciada à actuação das direcções regionais de educação, dado constituírem os serviços executivos de primeira linha, em contacto mais estreito das escolas. A nota principal que se obtém desta informação é a de uma intervenção centrada no apoio e acompanhamento, salientando-se uma imagem fraca no que respeita a um eventual papel dinamizador do processo em apreço. Assim, mais de três quartos das opiniões expressas concordaram que "a Direcção Regional limitou-se a apoiar e a orientar o desenvolvimento do processo que tem sido da iniciativa da(s) escola(s) e dos professores". Tal estratégia de intervenção marcada pelo diálogo e pela descrição, parece ser confirmada pelo facto de serem claramente maioritários (mais de 70% dos que expressaram opinião) os inquiridos que reconheceram ter a Direcção Regional revelado "maleabilidade na forma como tem acompanhado a aplicação do novo regime na nossa escola/agrupamento". Contudo, nem sempre tal estratégia correspondeu às expectativas dos gestores escolares, já que não chegaram a metade as opiniões expressas reconhecendo que "tem existido um acompanhamento eficaz por parte da DRE em relação à aplicação deste regime". Neste aspecto, a opinião expressa relativamente ao acompanhamento proporcionado pelos centros de área educativa (serviços desconcentrados das direcções regionais, numa lógica sub-regional) apontam para uma avaliação mais positiva, expressando-se contudo uma tendência para reconhecer que existiu "convergência de actuação entre a DRE e o CAE em todo o processo". O défice de eficácia na actuação das direcções regionais parece também transparecer no facto de serem numerosos os inquiridos (mais de 40% das opiniões expressas) a concordar que "os serviços da Direcção Regional têm relevado falta de preparação, pois por vezes não sabem responder às dúvidas colocadas pela escola/agrupamento". Finalmente, a imagem que se obteve sobre o relacionamento entre estes serviços regionais e as autarquias, no que se refere ao processo em causa, parece confirmar um distanciamento já detectado anteriormente. Assim, foram muito poucos (cerca de 15% dos que expressaram opinião) os docentes que consideraram existir "uma cooperação estreita entre a Direcção Regional, o CAE, e a Câmara Municipal ou Junta de Freguesia, no sentido de promoverem a aplicação deste novo regime".

Um terceiro vector de análise da intervenção dos serviços de administração educacional centrou-se no eventual impacto dessa intervenção nas representações dos gestores escolares inquiridos sobre a autonomia das organizações escolares que dirigem. A imagem obtida proporciona sinais pouco convincentes de um

hipotético efeito positivo no que respeita à autonomia das escolas, tal como ela é percebida pelos docentes que as dirigem. Assim, apenas cerca de metade dos inquiridos pensa que "os órgãos de direcção e gestão (...) têm uma capacidade de decisão mais alargada", e reconhece haver "assuntos que são resolvidos na escola e que anteriormente tinham que ser colocados à consideração da Direcção Regional". Por outro lado, e significativamente, só menos de um terço os docentes acredita que "os normativos vindos do Ministério são agora mais genéricos e flexíveis". Deste modo parece que a opção pelos articulados mais abertos de alguns dispositivos legais mais recentes, nomeadamente o Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, não é ainda reconhecida como tal pela maioria dos gestores escolares. Numa cultura organizacional marcada pelo centralismo e pela hiper-regulamentação, é possível até que tal abertura, apresentada como porta de acesso a uma maior capacidade de decisão da escola, acabe por ser percebida como "ambiguidade e falta de clareza (...), deixando as escolas sem orientações precisas sobre os procedimentos a seguir", opinião partilhada também por quase metade dos respondentes.

Em síntese, a imagem geral da actuação dos serviços de administração educacional centra-se no acompanhamento e apoio, sem autoritarismos mas sem exercício efectivo de um papel dinamizador, com reduzida eficácia, défice de preparação técnica capaz de responder às dúvidas colocadas pelas escolas, e de coordenação quanto ao teor da informação emitida pelos diversos serviços. A ideia geral é a de que a intenção declarada de reduzir a pressão regulamentadora e de aumentar a capacidade de decisão na escola, não teve (ainda) impacto apreciável no quotidiano escolar e nas representações dos professores.

5. Representações dos gestores escolares sobre o processo

5.1. As consequências do novo regime

Um dos fundamentos centrais para mudanças promovidas na direcção e gestão das escolas consiste no pressuposto de que se produzem impactos positivos na melhoria do funcionamento e na qualidade do serviço prestado. Colocados perante um inventário de hipotéticos efeitos do processo em que participaram (questão 8.1), os gestores escolares inquiridos identificaram como aspectos mais relevantes o reforço das perspectivas de integração comunitária, e a maior democraticidade do governo das escolas. Assim, mais de 70% das respostas confirmam que "o novo regime (...) criou condições para que haja uma maior ligação da(s) escola(s) com a comunidade", enquanto que uma percentagem idêntica concorda que "a(s) escola(s) dispõem agora de uma estrutura de direcção e gestão mais democrática", existindo apenas uma pequena minoria (5%) sustentando que o funcionamento da escola se tornou menos democrático.

São menos seguros os dados relativos ao impacto na qualidade da gestão. Na realidade, não chegam a 60% os inquiridos que expressaram a opinião de que "a gestão da escola/agrupamento tornou-se mais eficiente, havendo uma utilização mais racional dos recursos disponíveis". Contudo, não parece que um tal acréscimo de eficiência tenha sido percepcionado como indutor de níveis mais elevados na prestação do serviço. Na realidade, de entre os que emitiram opinião sobre o assunto (cerca de 85% do total) não chegaram a metade (cerca de 43%) aqueles que concordaram que "a nova organização da escola melhorou a qualidade e a equidade do serviço de educação prestado aos alunos".

Embora uma grande maioria de respondentes tenha salientado o potencial de uma maior ligação da escola à comunidade, já foram menos (apenas cerca de 56% das opiniões expressas) aqueles que consideraram que "o novo regime permite que a direcção da escola/agrupamento adapte a prestação do serviço às características locais". Para além disso, o optimismo sobre as potencialidades da territorialização parece desvanecer-se perante a realidade concreta, na medida em que apenas cerca de um quarto das respostas expressas concorda que "a cooperação entre a escola/agrupamento, a autarquia e outras entidades locais, deu origem à definição de uma política educativa local".

O reconhecimento da fragilidade dos laços comunitários na fundamentação de uma hipotética territorialização das políticas educativas transparece no facto de, em cerca de 70% das opiniões expressas (neste tópico correspondentes a cerca de três quartos dos inquiridos), se afirmar que "a dimensão local da política educativa é irrelevante, perante o excesso de regulamentação e de controlo por parte da administração". De facto, parece que a configuração tradicional da administração educacional, centrada na hiper-regulamentação e no controlo burocrático, não foi significativamente afectada pelo processo de aplicação do novo regime de direcção e gestão das escolas. Com efeito, a grande maioria dos respondentes ao inquérito (cerca de dois terços) considerou que o controlo burocrático da administração educacional sobre as escolas não tinha aumentado nem diminuído. Finalmente um último conjunto de elementos recolhidos relativos ao impacto do processo na influência de entidades associativas representativas de docentes, funcionários, pais e encarregados de educação, alunos e interesses locais, mostrou uma clara tendência positiva apenas no que se refere às associações de pais e encarregados de educação. Com efeito, quase 50% dos respostas consideram que a influência destas entidades saiu reforçada com o processo, enquanto que em relação à influência das restantes, a avaliação dominante é a de que não se terá verificado um impacto significativo.

Em síntese, pode afirmar-se que, tanto quanto os dados recolhidos indiciam, a aplicação do novo regime de direcção e gestão significou um aumento da democraticidade do governo das escolas, e a abertura de perspectivas de maior integração comunitária, estando porém ainda muito distante o desiderato da definição de políticas educativas locais. Os impactos na eficiência da gestão e na qualidade e equidade da educação proporcionada parecem ser pouco significativos ou tendencialmente irrelevantes, assim como o efeito nas relações entre as escolas e a administração educativa, as quais continuam centradas na pressão normativa e no controle burocrático. Finalmente, no que se refere aos parceiros associativos, o inquérito indicia que apenas o movimento parental parece ter obtidos ganhos significativos.

5.2. Questões críticas globais

O debate público que acompanhou a formulação das medidas de política educativa em que se enquadra a redefinição do regime de direcção e gestão das escolas, permitiu a expressão de um conjunto diversificado de críticas a esta iniciativa governamental, veiculando as diferentes perspectivas e lógicas de análise que

enfatizam distintos aspectos do processo em causa. Pareceu útil confrontar os gestores escolares inquiridos com uma selecção deste questionamento crítico, no sentido de avaliar o seu eventual impacto no contexto escolar, nomeadamente entre os docentes com responsabilidades acrescidas no governo das escolas.

Os pontos críticos mais frequentes foram organizados em três conjuntos de tópicos, de acordo com a lógica de questionamento dominante. Assim, um primeiro conjunto centrou-se nas críticas de fundo de cunho especificamente político, centradas na oposição a um projecto alegadamente neo-liberal de privatização da educação, enfraquecimento da escola pública, desresponsabilização do Estado, e economicismo com redução do investimento na educação. Um segundo conjunto de críticas agrupou as posições de teor corporativo ou sindical, expressando pontos e vista e interesses próprios do professorado e das tensões próprias da relação laboral existente entre os docentes e as autoridades governamentais. Incluem-se neste conjunto as críticas que sublinham uma hipotética falta de confiança nos professores, assim como a intenção de transferir responsabilidades para os professores, transformando-os em bodes expiatórios das críticas da opinião pública. Finalmente, um terceiro conjunto agrupou os pontos críticos de natureza mais analítica, centrados na consideração de alegados efeitos perversos ou insuficiência de pré-requisitos do desenvolvimento do processo de aplicação do regime em causa.

No que diz respeito à argumentação crítica, no plano global da política educativa, os dados obtidos não são muito concludentes. Em primeiro lugar, sublinhe-se que cerca de um quinto dos respondentes se escusou a expressar opinião nesta área, facto que pode revelar algum desconforto com o tipo de questões implícitas nas sugestões críticas propostas. De entre os que expressaram opinião, a posição crítica que parece ter mais adeptos centra-se na questão da redução do financiamento associada a uma alegada postura economicista por parte dos decisores políticos governamentais. Assim, cerca de 50% das respostas expressas manifestaram concordância com a afirmação de que "este processo (se) integra na política economicista do Ministério, através da qual se pretende acima de tudo reduzir o investimento na educação". Já a afirmação de que "a atitude do Ministério mostra que o que se pretende é a privatização das escolas e a desresponsabilização do Estado pelo serviço público de educação", recolheu apenas cerca de 40% de opiniões concordantes. Finalmente, o argumento da promoção da desigualdade pela via da diferenciação e da autonomia apenas colheu uma opinião favorável em cerca de um terço dos respostas expressas.

Quanto às críticas baseadas numa argumentação de natureza mais claramente corporativa, o ponto de vista que recolhe mais opiniões favoráveis centra-se no

temor de que o processo conduza a uma maior responsabilização dos docentes perante uma opinião pública insatisfeita com a escola. Ainda assim, apenas cerca de metade dos inquiridos que expressaram opinião afirmaram concordar que "o que o Ministério pretende é ver-se livre dos problemas, e responsabilizar as escolas e os professores perante a opinião pública". O mesmo tipo de receio aparece expresso por um número idêntico de inquiridos que se identificaram com uma crítica de contornos mais processuais, concordando que "a ambiguidade e a falta de orientações claras por parte do Ministério tornou todo este processo muito confuso, lançando-se as culpas para as escolas e os professores". Contudo, pouco passaram dos 20% aqueles que aderiram a uma crítica mais incisiva, associando directamente este processo à desconfiança das autoridades em relação aos professores e à intenção de exercerem maior controlo sobre a escola.

Finalmente, em relação às críticas de teor mais analítico, revestindo contornos de tecnicidade que lhes dão uma aparência de objectividade e neutralidade, a primeira constatação é a de que o número de respostas expressas é muito superior, reflectindo provavelmente um maior à-vontade por parte dos inquiridos. Neste campo, surge o argumento crítico que colhe maior aceitação e que, implicitamente se centra nas limitações de outros actores, que não os docentes. Assim, cerca de dois terços dos respondentes afirmaram concordar que "a participação nos novos órgãos de administração e gestão exige uma preparação pedagógica que a maioria das pessoas não possui". Contudo, outros argumentos associados já não recolherem nível de concordância idêntico. De facto, menos de um terço das opiniões aderiram à argumentação de que a complexidade do processo, associada à ignorância dos actores, terá conduzido a um reforço da dependência face à administração. Por outro lado, o argumento frequentemente adiantado sobre um aumento da conflitualidade resultante da aplicação do novo regime obteve a concordância de menos de um terço dos inquiridos.

Em síntese, pode dizer-se que, na generalidade, a argumentação crítica desenvolvida em torno do debate político sobre o regime em análise teve um eco apreciável entre os docentes responsáveis pela gestão escolar, embora não assuma proporções muito significativas. Os pontos críticos mais populares centram em argumentos aparentemente "neutros" (falta de preparação para a participação), de teor mais corporativo (o governo evita os problemas e responsabiliza os docentes perante o público), ou de conteúdo vincadamente político (política economicista de redução do investimento).

6. Conclusões

6. 1. Ponto de situação do processo em 30 de Abril de 2000

Na grande maioria das situações (70%), os órgãos de gestão das escolas e agrupamentos estavam regularmente constituídos. Verificaram-se situações indicadoras de eventuais dificuldades no desenvolvimento do processo (órgãos de gestão nomeados ou comissões provisórias) em apenas a 18% das situações reportadas.

O reordenamento da rede escolar, ensaiado com a constituição de agrupamentos, implicou um processo mais prolongado, pois apenas 33% dos agrupamentos verticais e 52% dos agrupamentos horizontais tinham concluído o processo de constituição dos seus órgãos de administração e gestão, verificando-se neste tipo de unidades uma maior incidência de órgãos de gestão provisórios nomeados pelos serviços do Ministério da Educação. Nas escolas não agrupadas, o processo estava mais adiantado no ensino básico do que no ensino secundário.

Em termos regionais, parece ter havido mais demoras e dificuldades no Alentejo, enquanto a região de Lisboa mostrou os dados mais favoráveis, na conclusão do processo e no recurso a soluções provisórias.

6. 2. A constituição da Comissão Executiva Instaladora

Na grande maioria das situações o processo de transição foi conduzido por uma Comissão Executiva Instaladora, e as eleições para a constituição deste órgão de gestão efectuaram-se com base na apresentação de lista únicas de candidatos, predominando uma lógica de consenso sem recurso a alternativas formais.

A composição das assembleias eleitorais revelou o peso determinante do corpo docente (54% dos eleitores, contra 21% de pais e encarregados de educação, e 20% de representantes do pessoal não docente), enquanto os alunos, nas escolas onde puderam participar, constituíram, em média, apenas 13% dos eleitores.

Os dados relativos à participação eleitoral revelaram uma intensificação do peso dos professores no processo, dado que a percentagem média de docentes votantes foi superior à percentagem média de docentes eleitores, enquanto que os pais e encarregados de educação, assim como os alunos, em minoria na assembleia,

revelaram menor participação de que resultou uma redução adicional da sua influência no resultado da eleição.

Em geral, todo o processo foi bastante expedito, demorando cerca de um mês (em média), a entrada em funções das comissões executivas instaladoras. Detectaram-se situações isoladas de maior demora, eventualmente decorrentes de bloqueamentos administrativos, conflitos ou irregularidades no processo.

Quanto ao elenco das comissões executivas instaladoras, detecta-se uma significativa linha de continuidade em relação aos órgãos de gestão em exercício antes do início do processo de aplicação do novo regime de administração e gestão. Assim, em cerca de dois terços das situações apuradas, o presidente da Comissão Executiva Instaladora exercera anteriormente funções de gestão de nível idêntico (presidente do conselho directivo, director executivo, delegado escolar ou director). A mesma tendência é manifesta, embora de forma menos acentuada, em relação aos restantes elementos da comissão. Detectou-se uma tendência que se designou de "presidencialista" em muitas escolas básicas dos 2º e 3º ciclos e secundárias, onde, em regra, os anteriores presidentes de conselhos directivos assumem as funções de presidente da comissão instaladora. Pelo contrário, nos jardins de infância e escolas do 1º ciclo do ensino básico, surgem anteriores directores apenas como membros das comissões, facto que pode relacionar-se com a constituição de agrupamentos verticais, onde a presidência é atribuída a docentes dos ciclos superiores.

6. 3. A Assembleia Constituinte e o Primeiro Regulamento Interno

A dimensão média das assembleias era de 14,2 membros, correspondendo assim a uma opção generalizada por uma composição de dimensão média, longe do limite máximo possível (20). A representação docente situou-se, em geral, no seu limite máximo (50% dos membros da assembleia), enquanto que os representantes dos pais e encarregados de educação e dos funcionários não docentes constituíam, em média, respectivamente 16% e 14%. Onde houve representação estudantil, correspondeu, em média, a 14% dos membros das assembleias. A representação da autarquia local fez-se, por norma, através de um único representante. A análise da composição da assembleia revela a tendência para maximizar a representação docente, mantendo-a no limite máximo autorizado, enquanto a representação dos pais e encarregados de educação tendeu a aproximar-se dos limites mínimos impostos. A participação dos alunos, quando existiu, assumiu também dimensões relativamente modestas. Assim, pode concluir-se que a composição das

assembleias constituintes revelou o domínio do corpo de professores neste órgãos responsáveis pela elaboração dos regulamentos interno das escolas ou agrupamentos.

A análise do processo eleitoral permite concluir que se verificou uma atitude generalizada de grande consensualismo entre os professores, expressa na apresentação sistemática de listas únicas, estratégia eventualmente ditada pelo interesse em consolidar o controlo docente sobre o processo. Tal estratégia é particularmente relevante quando comparada com os processos eleitorais dos representantes de outros corpos, onde a ocorrência de listas únicas foi significativamente menor. No que respeita à representação dos pais e encarregados de educação, detectam-se sinais de uma significativa implantação das respectivas organizações representativas, na medida em que, na grande maioria das situações, os membros eleitos foram por elas propostos, verificando-se apenas 21% de situações em que houve eleição directa sem proposta prévia da associação.

Na maior parte das situações, a elaboração do Regulamento Interno foi liderada pelo órgão de administração e gestão em funções, num contexto em que a Assembleia Constituinte se limitou a discutir e aprovar um documento que lhe foi proposto, e que foi elaborado fora do seu seio, por iniciativa directa ou indirecta, de outros órgãos (Comissão Executiva Instaladora, Conselho Pedagógico, Conselho Escolar). Por outro lado, o processo administrativo de homologação foi complexo e longo, implicando alterações do texto proposto em quase 90% das situações, e demorando mais de três meses em cerca de dois terços dos casos reportados, notando-se ainda significativas diferenças entre as diversas direcções regionais de educação.

6. 4. A Assembleia de Escola

A composição média das assembleias de escola revela uma tendência para a desvalorização da função representativa destes órgãos, patente na sua dimensão significativamente inferior aos valores máximos autorizados. Esta desvalorização surge associada à maximização da representação docente, e à minimização da participação dos outros corpos (pais e encarregados de educação, pessoal não docente e alunos) e da representação de parceiros externos (autarquias, membros cooptados representando actividades de relevo local).

O processo eleitoral para a constituição das assembleias de escola confirmou a tendência já anteriormente esboçada para a agregação da representação docente em listas únicas eleitas com votações muito expressivas. Esta tendência esbate-se

no caso do pessoal não docente, e, mais acentuadamente, no caso dos alunos, onde se verifica assinalável dispersão de candidaturas e de votos expressos. Quanto aos pais e encarregados de educação, confirma-se a consolidação do movimento associativo através do qual foi assegurada a designação dos representantes nas assembleias, em mais de quatro quintos das situações reportadas.

Na maioria dos casos, este órgão de direcção estava já em pleno funcionamento, notando-se uma participação diferenciada dos diversos corpos e entidades nele representadas, com uma presença mais assídua dos docentes e outros funcionários, em reuniões com frequência e duração significativas, realizadas, na maior parte dos casos, nos dias de semana depois das 18 horas ou ao sábado. Assim, a assembleia de escola típica deste estudo, tinha aproximadamente 15 membros, metade dos quais professores, efectuara entre 3 e 6 reuniões, realizadas em horário pós-laboral, com uma duração média de 2 a 4 horas, e nas quais os docentes se tinham revelado mais assíduos.

6. 5. A Direcção Executiva

O processo de eleição da direcção executiva confirmou a tendência para a valorização dos consensos e das convergências já detectada nas eleições anteriores, e, de uma forma mais intensa, no que se refere a eleições entre o corpo docente.

A composição das assembleias eleitorais mostra que, em mais de 90% dos casos, os docentes constituíam 50% ou mais do total dos membros das assembleias eleitorais. A análise das votações efectuadas revela que os docentes constituíram 60% dos votantes, enquanto que os alunos se ficaram por 8% e os representantes parentais por 14%. Verifica-se que 84% de eleitores que votaram eram funcionários da escola (docentes e não docentes). Assim o processo revela uma situação em que as direcções executivas, ou seja, os órgãos de gestão de topo destas organizações, representam sobretudo actores organizacionais com uma relação de trabalho remunerado com a escola ou agrupamento, assumindo assim uma feição de representação laboral de teor marcadamente auto-gestionário. As listas eleitas obtiveram sempre a maioria absoluta do sufrágio, e a análise da duração do processo administrativo não revelou demoras significativas.

A configuração da direcção executiva revela uma opção generalizada por um modelo colegial formal (conselho executivo), em associação com a presença

dominante de lideranças unipessoais de natureza informal, num contexto de continuidade em relação aos modelos de gestão anteriores ao presente regime. A composição da direcção executiva em termos de género revela tendência para uma sobre-representação masculina, facto particularmente significativo num contexto profissional marcado por um elevado índice de feminização. Quanto aos ciclos ou níveis de ensino dos seus membros, as direcções executivas mostram uma sobre-representação dos ciclos ou níveis de escolaridade mais elevados. Os dados sobre as habilitações académicas mostram que a licenciatura é o grau dominante, e que a formação pós-graduada é ainda irrelevante. Finalmente os dados sobre a assessoria relevam uma tendência para o alargamento da equipa executiva, cuja composição original se mantém apenas em cerca de um terço das situações reportadas.

Quanto ao Presidente do Conselho ou Director Executivo, os docentes que exercem a função de topo na gestão das escolas ou agrupamentos mostram um perfil caracterizado por um índice de feminização muito inferior ao do conjunto do corpo docente, havendo quase tantos docentes do género masculino como do género feminino. São maioritariamente licenciados, com mais de 20 anos de serviço docente, oriundos dos ciclos ou níveis de ensino mais elevados existentes na unidade, não possuem a formação especializada legalmente prevista, fundamentando a sua qualificação na experiência adquirida anteriormente no desempenho de funções idênticas, em muitos casos na mesma escola que agora dirigem.

6. 6. O Conselho Pedagógico.

Este órgão de gestão intermédia tinha uma composição que, na maioria dos casos, se aproximava do seu limite máximo (20 elementos), com uma grande maioria constituída por docentes que, nas unidades acima do 1º ciclo do ensino básico, representavam maioritariamente as estruturas de coordenação disciplinar. Em geral, este conselho reunia mensalmente, em sessões com duração de duas a quatro horas, realizadas durante o período normal de funcionamento das actividades escolares (dias úteis até às 18 horas), parecendo ser entendido, ainda que informalmente, como o órgão central no processo de tomada de decisões na escola.

6.7. A Gestão Estratégica: o Projecto Educativo.

Apenas cerca de um terço das escolas ou agrupamentos dispunha de um Projecto Educativo formalmente aprovado, não havendo dados que permitam detectar um efeito dinamizador da nova legislação nesta matéria. As escolas secundárias e os agrupamentos, por razões diferentes, parecem revelar mais dificuldades na formalização deste "instrumento" de gestão. O discurso sobre o Projecto Educativo revela adesão a uma abordagem tecnicista da gestão estratégica, de que o referido documento seria o instrumento privilegiado. Contudo, existem indícios para suspeitar que tal adesão não decorre de uma efectiva experiência gestionária compatível com tal discurso, exprimindo antes a assimilação de uma retórica gerencialista com impacto crescente na documentação oficial e na literatura de divulgação sobre gestão escolar.

6. 8. Os actores

6.8.1. Os educadores e professores

A pesquisa revelou que os educadores e professores se envolveram na aplicação do novo regime de autonomia e gestão das escolas e agrupamentos, nomeadamente participando nos processos eleitorais, na constituição dos órgãos de direcção e gestão, e na elaboração de documentos fundamentais como o Regulamento Interno e o Projecto Educativo. Contudo, tal envolvimento parece concretizar-se num contexto de cepticismo e de desconfiança em relação às intenções das autoridades governamentais a respeito das mudanças em curso. Assim, pode entender-se esta mobilização em torno da aplicação do regime em questão como uma atitude pragmática centrada na preocupação em garantir o funcionamento das escolas e em manter a estrutura de gestão escolar sob a tutela do corpo docente.

6.8.2. Os pais e encarregados de educação

O reforço do envolvimento parental nas estruturas de direcção e gestão das escolas tem constituído um dos objectivos enunciados de forma mais insistente no contexto da iniciativa governamental que lançou o regime cujo processo de aplicação agora se avalia. Os dados obtidos revelam uma participação generalizada dos pais e encarregados de educação nos processos eleitorais de constituição dos novos órgãos de direcção e gestão das escolas e agrupamentos, com uma intervenção

dominante das respectivas estruturas associativas. Os gestores escolares inquiridos revelam uma atitude pragmática relativamente às vantagens da participação dos pais e encarregados de educação, mas não deixam de evidenciar reservas sobre a qualidade dessa participação, nomeadamente sobre a representatividade e as motivações do activismo parental, recusando contudo uma visão radical sobre os pretensos efeitos perversos desse activismo.

6.8.3. O pessoal não docente

A participação dos funcionários não docentes foi suficiente para assegurar o envolvimento nos processos eleitorais e a respectiva representação dos órgãos colegiais, embora com algum défice de mobilização e pouco impacto no perfil do desempenho profissional. De qualquer modo, os responsáveis docentes inquiridos parecem reconhecer-lhes capacidade de intervenção, e efectiva participação naqueles órgãos.

6.8.4. Os alunos

A configuração das estruturas de direcção e gestão das escolas com recurso a instâncias colegiais de participação social fundamenta-se na intenção de promover dispositivos e práticas democráticas com impacto positivo na governabilidade das instituições, através do alargamento dos processos decisórios formais a um número crescente e diversificado de actores organizacionais. Pretende-se ainda um efeito de socialização através da promoção de vivências e o desenvolvimento de atitudes congruentes com a aquisição e consolidação dos valores básicos da democracia. Tem sido justamente neste segundo nível, ou seja, no valor educativo da experiência da participação social, que se têm fundamentado as iniciativas de envolvimento dos alunos nos órgãos de direcção e gestão das escolas, pensando-se que a escola também pode ser "uma escola de democracia".

Os dados recolhidos no presente estudo não parecem constituir motivo para uma avaliação optimista da consecução destas finalidades formativas. A informação relativa aos processos eleitorais revelou índices de participação modestos, principalmente quando comparados com os dos outros grupos envolvidos nesses processos.

A imagem da participação estudantil neste processo, transmitida pelos gestores escolares inquiridos, corresponde a uma visão claramente pessimista sobre a motivação e o envolvimento dos alunos, fazendo crer que se está longe de atingir

os objectivos socializadores da escola, no fomento de uma cultura democrática entre os jovens.

Quanto ao impacto do processo nos comportamentos e atitudes dos estudantes, a imagem transmitida não permite inferir efeitos formativos assinaláveis.

As causas do desinteresse estudantil pelo processo não parecem residir numa pretensa imaturidade dos jovens. Provavelmente, terão a ver com o próprio contexto organizacional em que as propostas de participação são apresentadas. Numa lógica em que se valorizam sobretudo os aspectos formais e processuais, os alunos sentem que, no quotidiano escolar, a sua influência real nos processos de tomada de decisões permanece insignificante. Assim, este exercício de participação estudantil corre o risco de se transformar numa formalidade ritual, irrelevante para a expressão dos interesses e pontos de vista dos alunos, ou seja, numa caricatura da democracia que contraria a aquisição de uma verdadeira cultura democrática.

6.8.5. As autarquias locais

A representação autárquica na Assembleia Constituinte e na Assembleia de Escola fez-se sempre por intermédio de um único elemento, e concretizou-se efectivamente em todas as unidades sobre que se recolheu informação. A participação dos representantes autarcas nas reuniões da assembleia de escola revelou um índice modesto, pouco ultrapassando os 50%. Os dados apontam para a convicção de que os responsáveis autárquicos se preocupam principalmente com a execução formal das responsabilidades legalmente cometidas ao poder local, manifestando de forma implícita um certo distanciamento político face ao processo em curso, não assumindo um papel activo e dinamizador. Na relação tripartida entre as escolas, a autarquia, e os serviços da administração educativa, marcada frequentemente por pontos de vista e interesses diferentes, o que pareceu marcar o posicionamento autárquico em todo o processo foi a tentativa de manter uma posição equidistante em relação às escolas e ao serviços do Ministério da Educação.

6.8.6. Os serviços da administração educacional

A imagem geral da actuação dos serviços de administração educacional parece caracterizar-se por um posicionamento de acompanhamento e apoio, sem autoritarismos mas sem o exercício efectivo de um papel dinamizador, com reduzida eficácia, défice de preparação técnica capaz de responder às dúvidas colocadas pelas escolas, e de coordenação quanto ao teor da informação emitida pelos diversos serviços. A ideia geral é a de que a intenção declarada de reduzir a

pressão regulamentadora e de aumentar a capacidade de decisão na escola, não teve (ainda) impacto apreciável no quotidiano escolar e nas representações dos professores.

6. 9. O olhar dos gestores escolares sobre o processo

6.9.1. As consequências do novo regime

Um dos fundamentos centrais para as mudanças promovidas na direcção e gestão das escolas consiste no pressuposto de que se produzem impactos positivos na melhoria do funcionamento e na qualidade do serviço prestado.

Em síntese, pode afirmar-se que, tanto quanto os dados recolhidos indiciam, a aplicação do novo regime de direcção e gestão significou um aumento da democraticidade do governo das escolas, e a abertura de perspectivas de maior integração comunitária, estando porém ainda muito distante o desiderato da definição de políticas educativas locais. Os impactos na eficiência da gestão e na qualidade e equidade da educação proporcionada parecem ser pouco significativos ou tendencialmente irrelevantes, assim como o efeito nas relações entre as escolas e a administração educativa, as quais continuam centradas na pressão normativa do controle burocrático. Finalmente, no que se refere aos parceiros associativos, o inquérito indicia que apenas o movimento parental parece ter obtidos ganhos significativos.

6.9.2. Questões críticas globais

Em geral, a argumentação crítica desenvolvida em torno do debate político sobre o regime em análise teve um eco apreciável entre os docentes responsáveis pela gestão escolar, embora não assuma proporções muito significativas. Os pontos críticos que parecem mais populares centram em argumentos aparentemente "neutros" (falta de preparação para a participação), de teor mais corporativo (o governo evita os problemas e responsabiliza os docentes perante o público), ou de conteúdo vincadamente político (expressão de uma política economicista de redução do investimento na educação).

6. 10. Síntese final

Na maior parte das situações, a instalação das novas estruturas de direcção e gestão parece estar a concretizar-se sem sobressaltos significativos, num registo de evolução na continuidade. Não se registam rupturas nas rotinas e nos procedimentos correntes, próprios de culturas organizacionais específicas desenvolvidas na interacção entre a pressão normativista da administração central da educação, e a colegialidade docente expressa em práticas auto-gestionárias consolidadas no processo de "naturalização" da gestão democrática.

O ensaio de reordenamento da rede escolar, traduzido na criação dos agrupamentos, parece deparar com maiores dificuldades, dada a necessidade de enfrentar a inércia de dispositivos e procedimentos de gestão muito consolidados.

De um modo geral, pode dizer-se que a iniciativa política contida nas mudanças veiculadas pelo novo "Regime de Autonomia, Administração e Gestão" não parece ter produzido um efeito mobilizador significativo entre os actores com intervenção no contexto escolar, numa lógica de transformação da escola, e no sentido de melhorar a qualidade do serviço público de educação, notando-se, nomeadamente, algum distanciamento e desconfiança entre os docentes, manifesto desinteresse entre os estudantes, e uma prudente reserva entre os autarcas, embora pareça ter dinamizado a participação parental, pelo menos no que respeita à acção das respectivas estruturas associativas.

7. Referências bibliográficas

- AFONSO, Natércio (1994). *A reforma da administração escolar; a abordagem política em análise organizacional*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- BARROSO, João (1997). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa, Ministério da Educação.
- EICHELBERGER, R. Tony (1989). *Disciplined inquiry, understanding and doing educational research*. New York, Longman.
- LIMA, Licínio (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, Universidade do Minho.
- PACTO EDUCATIVO PARA O FUTURO (1996). Lisboa, Ministério da Educação.
- MARSHALL, Catherine & ROSSMAN, Gretchen (1999). *Designing qualitative research*. Sage, Thousand Oaks, CA.
- PORTUGAL. CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (1997). *Avaliação do novo regime de administração escolar (Decreto-Lei nº 172/91)*. Lisboa, Ministério da Educação.
- TUCKMAN, Bruce (1978). *Conducting educational research*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- WOLCOTT, Harry (1999). *Ethnography; a way of seeing*. Altamira Press, Walnut Creek, CA.

8. Legislação referenciada

- Lei nº 24/99 de 22 de Maio
- Decreto- Lei nº 221/74 de 27 de Maio
- Decreto- Lei nº 769-A/76 de 23 de Outubro
- Decreto- Lei nº 172/91 de 10 de Maio
- Decreto- Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio
- Portaria nº 812/92
- Despacho nº 130/ME/96